

МОСКОВСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ ИМЕНИ М.В.ЛОМОНОСОВА



Факультет  
государственного  
управления

# ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ

ISSN 2070-1381

## ЭЛЕКТРОННЫЙ ВЕСТНИК

PUBLIC ADMINISTRATION  
E-journal (Russia)

#104

2024

**Учредитель:**

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

**Издатель:**

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

**Главный редактор:**

**Никонов В.А.** — доктор исторических наук, декан факультета государственного управления МГУ имени М.В. Ломоносова, Москва, Россия.

**Редакция:**

**Петрунин Ю.Ю.** — заместитель главного редактора, доктор философских наук, факультет государственного управления МГУ имени М.В. Ломоносова, Москва, Россия;

**Сухарева М.А.** — ответственный секретарь, кандидат экономических наук, факультет государственного управления МГУ имени М.В. Ломоносова, Москва, Россия;

**Федько М.В.** — редактор, кандидат филологических наук, факультет государственного управления МГУ имени М.В. Ломоносова, Москва, Россия;

**Ребрикова А.Г.** — технический редактор, факультет государственного управления МГУ имени М.В. Ломоносова, Москва, Россия.

**Редакционная коллегия:**

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

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

**Акаев А.А.** — доктор технических наук, академик РАН (МГУ, Москва, Россия);

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

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

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

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

**Гулямов С.С.** — доктор экономических наук (Агентство статистики, Ташкент, Узбекистан);

**Гурский В.Л.** — доктор экономических наук (БИП, Минск, Беларусь);

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

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

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

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

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

**Пушкарева Г.В.** — доктор политических наук (МГУ, Москва, Россия);

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

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

**Смотрицкая И.И.** — доктор экономических наук (Институт экономики РАН, Москва, Россия);

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

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

**Танрыверди М.** — PhD (Стамбульский университет, Стамбул, Турция);

**Тимофеев А.Ю.** — доктор исторических наук (Институт новейшей истории, Белград, Сербия);

**Федорова М.М.** — доктор политических наук (Институт философии РАН, Москва, Россия);

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

**Феррейра К.** — PhD (Университет Кампинас, Кампинас, Бразилия);

**Чжао Ли-ли** — доктор юридических наук (Шаньдунский университет науки и технологий, Циндао, Китай);

**Яковлева А.Ф.** — кандидат политических наук (ИМЭМО РАН, Москва, Россия).

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

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

Издание входит в систему РИНЦ на платформе eLIBRARY.ru (сублицензионный договор № 19-10/09 от 12 ноября 2009 года). Журнал входит в перечень изданий, публикации в которых учитываются Высшей аттестационной комиссией России (ВАК РФ) при защите диссертаций на соискание ученых степеней кандидата и доктора наук по экономике, социологии, и политологии (с 22 октября 2010 года).

Журнал выходит 6 раз в год. Все номера находятся в свободном доступе на сайте: <https://spajournal.ru>.

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

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

**Founding Organization:**

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

**Publisher:**

School of Public Administration Lomonosov Moscow State University.

**Editor-in-chief:**

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

**Editorial staff:**

**Yury Y. Petrunin** — Deputy editor-in-chief, DSc (Philosophy), School of Public Administration, Moscow, Russia;

**Maria A. Sukhareva** — Executive Secretary, PhD, School of Public Administration, Moscow, Russia.

**Maria V. Fedko** — Editor, PhD, School of Public Administration, Moscow, Russia.

**Anastasia G. Rebrikova** — Layout editor, School of Public Administration, Moscow, Russia.

**Board of Editors:**

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

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

**Askar A. Akayev** — DSc (Technical Sciences), Academician of the Russian Academy of Science (MSU, Moscow, Russia);

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

**Sergey Yu. Glazyev** — DSc (Economics), Academician of the Russian Academy of Sciences (MSU, Moscow, Russia);

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

**Saidakhror. S. Gulyamov** — DSc (Economics) (Statistics Agency, Tashkent, Uzbekistan);

**Vasiliy L. Gursky** — DSc (Economics) (BIP, Minsk, Belarus);

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

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

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

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

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

**Galina. V. Pushkareva** — DSc (Political Science) (MSU, Moscow, Russia);

**Antonina. V. Selezneva** — DSc (Political Science) (MSU, Moscow, Russia);

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

**Irina I. Smotritskaya** — DSc (Economics) (Institute of Economics, Russian Academy of Sciences, Moscow, Russia);

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

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

**Mustafa Tanriverdi** — PhD, (Istanbul University, Istanbul, Turkey);

**Aleksej Yu. Timofejev** — DSc (History) (Institute for Recent History, Belgrade, Serbia);

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

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

**Maria M. Fedorova** — DSc (Political Science) (Institute of Philosophy, RAS, Moscow, Russia);

**Kelly de Souza Ferreira** — PhD (PUC Campinas, Campinas, Brazil);

**Alexandra F. Yakovleva** — PhD (IMEMO RAS, Moscow, Russia);

**Li-li Zhao** — DSc (Law) (Shandong University of Science and Technology, Qingdao, China).

The journal is officially registered by the Federal Agency on Press and Mass Communications of the Russian Federation.

International serial number of the magazine is **ISSN 2070-1381**.

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

The journal is published 6 times a year. All issues are available on the website: <https://spajournal.ru>.

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

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

## Содержание

### Проблемы управления: теория и практика

- Андрюшина Евгения Владимировна**  
Перспективы формирования россиецентристской модели высшего образования..... 7
- Буданов Максим Александрович; Полунов Александр Юрьевич**  
Основы Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации и совершенствование концептуальной базы регулирования межэтнических отношений..... 18
- Петрунин Юрий Юрьевич**  
«Пионеры» управленческой мысли: случай Вудро Вильсона..... 27
- Погорельский Дмитрий Михайлович**  
Цивилизационное измерение этнополитической безопасности Российской Федерации: теоретический аспект ..... 37
- Ребриков Дмитрий Данилович**  
Зарубежные практики управления интеллектуальными транспортными системами: опыт Японии и Соединенных Штатов Америки ..... 47
- Трофимов Сергей Евгеньевич**  
Развитие нефтегазового потенциала Арктического региона: вопросы методологии и практической реализации ..... 61

### Социологические исследования

- Саркисова Анна Юрьевна ; Дунаева Дарья Олеговна; Петров Евгений Юрьевич**  
О концептуальном и операциональном определениях понятия «нарратив» (к проблеме автоматизированного извлечения нарративов из больших массивов данных)..... 77

### Социология управления

- Шевкунов Георгий Александрович**  
Социальная система Российской империи как предпосылка революции 1917 года..... 95

### Правовые и политические аспекты управления

- Волгин Евгений Игоревич**  
Рецензия на книгу В.М. Зубока «Коллапс. Гибель Советского Союза» .....107

### Региональная экономика

- Белов Валерий Игоревич**  
Государственное управление повышением энергоэффективности сельскохозяйственных регионов Российской Федерации .....122
- Вахрамеев Роман Александрович**  
Оценка факторного влияния на поступление межбюджетных трансфертов в бюджеты муниципального уровня .....133

### Стратегия цифровой экономики

- Долганова Ольга Игоревна ; Козырев Дмитрий Алексеевич**  
Зарубежный опыт цифровизации превентивного государственного финансового контроля (на примере США, Китая, Канады, Индии и Австралии) .....147

**Кузнеченко Илья Михайлович**

Риски организации и реализации процесса принятия решений на основании аналитики больших данных и искусственного интеллекта .....162

### **Экономические вопросы управления**

**Романенко Владимир Владимирович; Молчанов Игорь Николаевич**

Экстерналии санкционного воздействия на экономику России ..... 181

### **Политика и управление в сфере здравоохранения**

**Кулькова Варвара Юрьевна; Тимуца Ольга Вадимовна**

Интеграционный потенциал общественной дипломатии в реализации социальных проектов пациентскими НКО в сфере орфанных заболеваний: евразийский опыт .....195

## **Contents**

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

**Eugenia V. Andryushina**

Prospects for the Formation of Russian-Centric Model of Higher Education..... 7

**Maxim A. Budanov; Alexander Yu. Polunov**

Fundamentals of the Strategy of the State National Policy of the Russian Federation and Improving the Conceptual Framework for Regulating Interethnic Relations ..... 18

**Yuri Yu. Petrunin**

“Pioneers” of Managerial Thought: Woodrow Wilson Case ..... 27

**Dmitriy M. Pogorelskiy**

Civilizational Dimension of Russia’s Ethnopolitical Security: Theoretical Aspect ..... 37

**Dmitry D. Rebrikov**

Foreign Practices of Intelligent Transport Systems Functioning: Experience of Japan and USA. 47

**Sergey E. Trofimov**

Development of the Oil and Gas Potential of the Arctic Region: Issues of Methodology and Practical Implementation ..... 61

### **Sociological researches**

**Anna Yu. Sarkisova; Daria O. Dunaeva; Evgeny Yu. Petrov**

Conceptual and Operational Definitions of the “Narrative” Concept (on the Issue of Automated Extraction of Narratives from Big Data) ..... 77

### **Sociology of Management**

**Georgy A. Shevkunov**

Russian Empire’s Social System as a Factor of the Russian Revolution ..... 95

### **Legal and political aspects of public administration**

**Evgeniy I. Volgin**

Review of the Book by V.M. Zubok “Collapse. The Fall of the Soviet Union” .....107

---

### Regional economy

**Valeriy I. Belov**

State Management of Energy Efficiency Improvement in Agricultural Regions of the Russian Federation .....122

**Roman A. Vakhrameev**

Assessing Factor Influence on Interbudgetary Transfers Income to Municipal Budgets .....133

### Digital economy strategy

**Olga I. Dolganova; Dmitry A. Kozyrev**

Foreign Experience in Digitalization of Preventive Public Financial Control (on the Example of USA, China, Canada, India and Australia) .....147

**Илья М. Кузнеценко**

Risks of Decision-Making Organization and Implementation Based on Big Data Analytics and Artificial Intelligence .....162

### Economic issues in administration

**Vladimir V. Romanenko; Igor N. Molchanov**

Externalities of Sanctions Impact on Russian Economy .....181

### Health policy and management

**Varvara Yu. Kulkova; Olga V. Timutsa**

Integration Potential of Public Diplomacy in Implementation of Social Projects by Patient NPOs in the Field of Orphan Diseases: Eurasian Experience .....195

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

УДК 378

DOI: 10.55959/MSU2070-1381-104-2024-7-17

Перспективы формирования руссиейцентристской модели высшего образования

Андрюшина Евгения Владимировна

Кандидат политических наук, доцент, декан факультета управления Совместного университета МГУ-ППИ  
в г. Шэньчжэнь (КНР), SPIN-код РИНЦ: [9026-8148](https://elibrary.ru/author_index.aspx?query=9026-8148), ORCID: [0000-0003-2443-5677](https://orcid.org/0000-0003-2443-5677), [eugenie80@mail.ru](mailto:eugenie80@mail.ru)

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

**Аннотация**

Российское высшее образование, испытывая на себе влияние как объективных процессов (переход к информационному обществу и экономике знаний, глобализация, интернационализация, нарастание венчурности окружающей среды, изменение геополитической ситуации), так и внутренних трансформаций (смена политических ориентиров, выход из Болонской системы, возврат к ценностной образовательной парадигме), сегодня снова модифицируется. Статья посвящена исследованию перспектив формирования руссиейцентристской модели как основы превращения России в новый глобальный образовательный центр на базе эффективного баланса традиционных и инновационных образовательных технологий, репозиционирования России в глобальном контексте, в том числе в образовательной сфере, развития новых форматов международного сотрудничества в области образования с преобладанием российских образовательных практик. В работе приведены результаты исследования актуального научно-экспертного дискурса о состоянии российской высшей школы с выявлением драйверов формирования руссиейцентристской образовательной модели. В статье обобщены характер и типы образовательных технологий, используемых в современном отечественном высшем образовании, дана оценка качеству преподавания в современных российских вузах, а также потребности в получении высшего образования в РФ иностранными гражданами на основе проведенных автором пилотных опросов российских и иностранных студентов. Сделаны выводы о положительных перспективах создания руссиейцентристской модели, основанной на высоких стандартах российского высшего образования, фундаментальных традициях преподавания в российской высшей школе с учетом внедрения новейших образовательных инноваций, а также на высоком запросе со стороны иностранных студентов и абитуриентов на получение дипломов российских вузов.

**Ключевые слова**

Высшее образование, интернационализация, руссиейцентристская модель, образовательная политика, образовательные инновации.

**Для цитирования**

Андрюшина Е.В. Перспективы формирования руссиейцентристской модели высшего образования // Государственное управление. Электронный вестник. 2024. № 104. С. 7–17. DOI: 10.55959/MSU2070-1381-104-2024-7-17

Prospects for the Formation of Russian-Centric Model of Higher Education

Eugenia V. Andryushina

PhD, Associate Professor, Dean of the Faculty of Management, Shenzhen MSU-BIT University (PRC),  
ORCID: [0000-0003-2443-5677](https://orcid.org/0000-0003-2443-5677), [eugenie80@mail.ru](mailto:eugenie80@mail.ru)

School of Public Administration, Lomonosov Moscow State University; University of Science and Technology MISIS, Moscow, Russian Federation.

**Abstract**

Russian higher education, experiencing the influence of both objective processes (transition to the information society and knowledge economy, globalization, internationalization, increasing environmental ventures, changes in the geopolitical situation) and internal transformations (change of political guidelines, exit from the Bologna system, return to value-based educational paradigm) is being modified again today. The article is devoted to the study of the prospects for the formation of a new Russian-centric model as the basis for transforming Russia into a new global educational center based on an effective balance of traditional and innovative educational technologies, repositioning Russia in the global context, including in the educational sphere, the development of new formats of international cooperation in the field of education with the predominance of Russian educational practices. The paper presents the results of a study of current scientific and expert discourse on the state of Russian higher education, identifying the drivers of the formation of a Russian-centric educational model. The article summarizes the nature and types of educational technologies used in modern domestic higher education, assesses the quality of teaching in modern Russian universities, as well as the need for foreign citizens to obtain higher education in the Russian Federation based on pilot surveys of Russian and foreign students conducted by the author. Conclusions are drawn about the positive prospects for creating a Russian-centric model based on the high standards of Russian higher education, the fundamental traditions of teaching in Russian higher education, taking into account the introduction of the latest educational innovations, as well as the high demand from foreign students and applicants for obtaining Russian universities' diplomas.

**Keywords**

Higher education, internationalization, Russian-centric model, educational policy, educational innovation.

**For citation**

Andryushina E.V. (2024) Prospects for the Formation of Russian-Centric Model of Higher Education. *Gosudarstvennoye upravleniye. Elektronnyy vestnik*. No. 104. P. 7–17. DOI: 10.55959/MSU2070-1381-104-2024-7-17

## Введение

Отечественное высшее образование (ВО) сегодня претерпевает существенные изменения на фоне тектонических геополитических трансформаций, смены образовательной парадигмы с утилитарной на ценностную, возврата российской высшей школы к образовательным моделям, реализовывавшимся до начала процесса присоединения России к Болонскому процессу, попыток построения новой или же коррекции уже сложившейся к настоящему моменту системы высшего образования с учетом современных реалий. Происходящие процессы смещения глобальных образовательных центров также актуализируют вопрос о возможности не только более активного встраивания России в глобальное образовательное пространство, но и о возможностях позиционирования России в качестве нового ключевого глобального образовательного центра. Мы предполагаем, что именно сейчас для этого складываются необходимые и благоприятные предпосылки и условия, что подтверждается как наличием соответствующих приоритетов высшей политико-административной элиты, стратегических целей и задач российского государства, так и сохранением статуса РФ как принимающей иностранных студентов страны, растущим интересом со стороны незападных государств к получению образования в России и созданию новых форматов взаимодействия в образовательной сфере между российскими вузами и зарубежными образовательными структурами с фокусом на отечественные стандарты и образовательные программы.

Объект исследования — система высшего образования современной России. Предмет — предпосылки формирования россиецентристской модели высшего образования. Целью представленной статьи является определение перспектив формирования россиецентристской модели высшего образования. К задачам относятся: исследование актуального состояния российской высшей школы с выявлением драйверов формирования россиецентристской образовательной модели; обобщение характера и типов образовательных технологий, используемых в современном ВО в РФ; оценка качества преподавания в современных российских вузах, а также определение потребности в получении ВО в РФ иностранными гражданами.

Сразу отметим, что эта статья является одной из первых попыток очертить предварительные контуры новой образовательной россиецентристской модели, уточнение которых будет происходить в процессе реализации соответствующих образовательных государственных политик на практике.

Источниками для данной статьи послужили исследования и экспертные позиции, изложенные представителями научно-преподавательского сообщества в ведущих журналах по проблематике оценки накопленного опыта и перспектив развития российского высшего образования сегодня, а также статистические данные и мнения специалистов по вопросам интернационализации высшего образования. Дополнительным источником можно считать включенное наблюдение — многолетний профессиональный опыт вовлеченности автора как в образовательную, так и научно-исследовательскую деятельность (участие в НИРах, учебная работа со студентами российских вузов, преподавание в качестве приглашенного лектора в зарубежных университетах, управление англоязычными программами и участие в реализации образовательных магистерских программ на иностранных языках в МГУ имени М.В. Ломоносова, НИТУ МИСИС).

Выводы статьи также основаны на результатах нескольких эмпирических исследований, проведенных автором в 2023 г. в российских вузах.

**Современное состояние и перспективы развития российской высшей школы**

Российская система высшего образования в постсоветский период несколько раз коренным образом меняла направления своего развития: от встраивания в глобальное образовательное (прежде всего западное, европейское) пространство путем интеграции в Болонскую систему до отказа от нее в начале 2022 года и курса на построение собственной с учетом как осмысления накопленного за тридцатилетний период опыта, необходимости ответа на запросы и потребности современной национальной экономики, так и под влиянием глобальных процессов и вызовов (пандемия, трансформация системы глобального управления различными сферами, в том числе образованием).

За период встраивания российской высшей школы в европейское образовательное пространство, да и в более общем контексте — в процессе привнесения в социальную сферу, включая образование, утилитарного подхода, основанного на коммерциализации [Александрова 2023; Яковлева 2023, 39], качество образования существенно снизилось [Андрюшина, Луценко 2014]; само же образование стало предоставляемой образовательными агентами «услугой» [Андрюшина, Григорьева 2023], воспитание и вовсе перестало присутствовать не только в практиках, но и в самой природе отечественного образования. К тому же маркетингизация образования стала причиной растущей социально-территориальной дифференциации на всех уровнях образования [Чередниченко 2023], «социал-дегенератизма» и «виртуального убаюкивания» вместо реального улучшения уровня и качества жизни [Гретченко, Одегов 2023, 67], неспособности системы высшего образования готовить специалистов, обладающих соответствующей ожиданиям работодателей квалификацией [Разумова, Телешева 2023, 340-344], снижения расходов на социальную сферу в общем и на образование в частности.

В этом смысле призыв вернуться к трактовке образования как блага в рамках традиционного для России ценностного подхода представляется весьма уместным и своевременным, причем образование непременно включает и воспитательный компонент. При этом, как отмечали и мы [Андрюшина, Григорьева 2023, 476], и многие другие коллеги<sup>1</sup>, всегда существует угроза «скатывания» к догматическому перекосу воспитательно-назидательной функции посредством создания и внедрения в высшее образование жестко окрашенных, идеологизированных курсов. Представляется, что на практике полномасштабный возврат к советским образовательным идеологическим моделям маловероятен ввиду разной мотивации советской и современной молодежи [Гретченко, Одегов 2023, 62], отличных атрибутов советского и современного российского «хронотопов» [Яковлева 2023, 43], а также актуальных моделей педагогической и образовательной деятельности, на которые существенное влияние оказали и элементы Болонской системы, и процессы интернационализации, о которых речь пойдет ниже. При этом сохранение позитивных и эффективных научных и образовательных практик, используемых еще в СССР, также необходимо в силу зарекомендовавшей себя советской системы высшего (и среднего школьного) образования, что позволило СССР быть государством-супердержавой в эпоху биполярности, активно и успешно противопоставляя свои образовательные модели американским и по многим направлениям превосходя их [Мачхелян 2023, 49–52]. Не стоит забывать и о том, что лидирующие российские вузы, факультеты даже во время повального увлечения западными образовательными практиками сохраняли собственные традиции в виде обязательного вступительного испытания, помимо ЕГЭ, и пятилетнего специалитета.

Введение ЕГЭ также стало крайне обсуждаемым аспектом реформирования отечественного образования. Не вдаваясь в исследование «за» и «против» внедрения ЕГЭ (этому посвящен

<sup>1</sup> См, например, выпуск программы «Ректорат» от 19.01.2024, мнение ректора МГИМО В.А. Торкунова.

огромный пласт отечественной литературы, статистики), отметим, что, во-первых, Россия так и не перешла на Болонскую систему в полном объеме, этому помешали национальные особенности правящего и региональных режимов при осуществлении принципов довольно стремительного перестраивания российского образования «по западным лекалам»; во-вторых, отечественная система образования является крайне нестабильной сферой, которая перманентно реформируется (что происходит и в данный момент). Другими словами, государственная образовательная политика постсоветского периода характеризуется «маятниковым характером» реализации<sup>2</sup>, преобладанием латентных механизмов принятия решений в интересах часто меняющихся политико-управленческих команд с зачастую противоположными интересами и целями, сильной зависимостью национальных приоритетов от международной конъюнктуры. Главным же драйвером принятия решений в сфере образования является высшая политическая воля. Подобная политизация образовательной сферы предопределила скачкообразный характер реформ, «частую смену индикаторов эффективности образования, постоянное переформатирование содержания образовательного “контента” в виде обновления стандартов, ФГОСов, появление разных вариантов реализации многоуровневой модели высшего образования и т. д.» [Андрюшина, Григорьева 2023, 477].

Огромное влияние на образование оказывает процесс интернационализации, который уже стал контекстом существования национальных образовательных систем, отдельных вузов, преподавателей и студентов. Это реальность нового столетия, процесс придания образовательным моделям и практикам международного характера [Knight 2003, 2]. Причем интернационализация, с одной стороны, — это объективный процесс, не зависящий от приоритетов и стратегий национальных политико-административных элит, с другой — интернационализацией можно и нужно управлять, так как она реализуется посредством экспорта высшего образования («мягкая сила»), позиционируя государство в современном геополитическом, социальном, культурном, экономическом и других пространствах. Последние 30 лет наиболее эффективно потенциал интернационализации высшего образования реализовывали американские и европейские университеты, долго оставаясь глобальными образовательными центрами-монополистами, привлекающими иностранных студентов и специалистов для решения как задач продвижения собственных неолиберальных ценностей в глобальном масштабе [Giroux et al. 2015, 146–150], так и для удовлетворения национальных потребностей рынка труда, экономики. Однако за последнее десятилетие произошло расширение круга центров образования, их стало больше за счет включения азиатских, российских, австралийских вузов.

В список стран, принимающих иностранных студентов и преподавателей, включились страны Азиатско-Тихоокеанского региона (АТР) (в первую очередь Китай). Особое положение в нем занимает Россия, которая в период с 2014 по 2019 гг. привлекла порядка 300 тыс. иностранных студентов и, несмотря на прогнозы относительно потери лидирующих позиций в списке принимающих стран, сумела их сохранить [Андрюшина, Рябинина 2023, 26]. В 2022 году в вузах РФ обучались 362 тыс. иностранных студентов на всех уровнях образования и РФ заняла шестое место в мире по количеству обучающихся в РФ студентов-иностранцев<sup>3</sup>, а к 2030 году общее количество иностранцев может возрасти до 435 тыс. человек! При этом 17 тыс. иностранных студентов учатся по квоте российского Правительства<sup>4</sup>.

<sup>2</sup> См. об этом более подробно [Андрюшина, Луценко 2014; Андрюшина, Григорьева 2023].

<sup>3</sup> Россия заняла шестое место в мире по числу иностранных студентов // Ведомости [Электронный ресурс]. URL: <https://www.vedomosti.ru/society/articles/2023/03/13/966139-rossiya-zanyala-6-e-mesto-po-chislu-inostrannih-studentov> (дата обращения: 20.01.2024).

<sup>4</sup> В России подскочило число студентов-иностранцев // Sputnik Таджикистан [Электронный ресурс]. URL: <https://tj.sputniknews.ru/20230819/russia-chislo-studenty-inostrantsy-1058925693.html> (дата обращения: 20.01.2024).

Особого осмысления требуют и новые международные форматы сотрудничества в сфере высшего образования с участием ключевых современных государств. Так, развитие совместных образовательных программ, сети филиалов является уже не новинкой в региональном и глобальном образовательных пространствах [Burquel et al. 2014, 146–150], при этом появляются и новые инновационные форматы в виде сетевых и совместных университетов<sup>5</sup>. И Россия уже стала постоянным участником новых международных образовательных форматов.

Данные тренды актуализируют вопрос не только о реформировании системы высшего образования на уровне национального государства, но и о возможности формирования россицентристской модели высшего образования как глобального образовательного центра.

Итак, на сегодняшний момент мы имеем мозаичное сочетание остатков советских образовательных практик, внедренных и «проросших» элементов Болонской системы с российской спецификой, а также новые, самые актуальные практики построения собственной образовательной модели на основе обновленных политических приоритетов<sup>6</sup>, процессов глобализации и интернационализации образования.

Представляется, что драйверами создания новой модели отечественного высшего образования сегодня являются использование ценностной парадигмы, сочетание образования и воспитания, возврат эффективных советских образовательных практик, а также политическая воля в виде «синтеза всего лучшего, что было в советской системе образования, и опыта последних десятилетий»<sup>7</sup>. Качество как новой национальной российской, так и россицентристской модели в региональном и глобальном пространствах во многом будет определяться в том числе разумным балансом традиционных и инновационных образовательных технологий, используемых в российских вузах для обеспечения качества образования.

### ***Инновации и традиции в российском высшем образовании***

Концепт инновационного образования как нового типа образования существует в теоретическом дискурсе еще с 70-ых годов XX века, однако современные процессы перехода к информационному обществу, экономике знаний актуализировали в начале уже текущего столетия вопрос о подготовке специалистов с новым набором знаний, навыков, компетенций, формируемых в процессе обучения. Таким образом, инновационная активность образовательных агентов, прежде всего вузов, их открытость и способность к внедрению новых инновационных технологий являются как предметом теоретико-концептуального осмысления, так и прикладной ценности [Быкова 2017]. Четвертая технологическая революция, формирование общества знаний меняют и способы получения знаний и навыков, и содержательные компоненты образования. Развитие

<sup>5</sup> Особый интерес представляет совместный российско-китайский университет МГУ-ППИ в г. Шэньчжэнь, основная цель которого состоит в создании образовательного центра мирового уровня на базе лучших российских образовательных программ для подготовки специалистов для рынка труда АТР. Примечательно, что обучение ведется преимущественно на русском языке, при этом в Совместном университете существуют англоязычные программы, а также образование на китайском языке.

<sup>6</sup> В мае президент РФ В.В. Путин подписал указ о запуске пилотного проекта по реформе высшего образования на период 2023–2026 гг. Подразумевается замена бакалавриата базовым высшим образованием, а магистратуры — специализированным (под специализированной подготовкой понимается магистратура, ординатура и ассистентура-стажировка). Задача эксперимента — рассмотреть различные модели и возможные решения в рамках новой системы высшего образования. Проект будет реализован в шести вузах страны (Московский авиационный институт (МАИ), Университет науки и технологий МИСИС, Московский педагогический государственный университет (МПГУ), Санкт-Петербургский горный университет (СПГУ), Балтийский федеральный университет (БФУ) им. Иммануила Канта и Национальный исследовательский Томский государственный университет (ТГУ)) на определенных специальностях, прежде всего инженерно-технического профиля. Например, в МИСИС с нового учебного года откроют магистерские программы по IT и экономическим специальностям продолжительностью год. Для исследовательской магистратуры будет сохранен двухгодичный срок обучения, что позволит дать студентам необходимые знания для построения научной карьеры (но предполагается, что в случае необходимости он может быть увеличен еще на год). Именно такого рода предположения позволяют говорить о том, что в целом программы изменений еще не до конца готовы и подразумевается их корректировка по промежуточным результатам.

<sup>7</sup> Полная стенограмма послания Владимира Путина Федеральному Собранию 21 февраля 2023 года // Комсомольская правда [Электронный ресурс] URL: <https://www.kp.ru/daily/27468/4724024/> (дата обращения: 21.01.2024).

технологий способствовало экспоненциальному росту использования цифровых образовательных платформ, продуктов, способов накопления и передачи знаний в целом. Так, в последние десять лет наиболее популярными и значимыми трендами в образовании и педагогике стали: использование дистанционных и гибридных форматов образования; повышение запроса со стороны обучаемых на увеличение доли практических курсов и дисциплин; использование краткосрочных курсов (MOOC); расширение возможностей студентов и слушателей самостоятельно выстраивать образовательные траектории и влиять на содержание учебных программ; применение технологий геймификации в образовательном процессе; использование искусственного интеллекта<sup>8</sup>.

Возрастание неопределенности окружающей среды (геополитическая нестабильность, пандемии) также постоянно меняют набор инновационных образовательных технологий. Серьезным вызовом для образования в целом стал COVID-19, последствия которого продолжают осмысливаться практиками и исследователями во всем мире. В целом эксперты отмечают такие последствия пандемии для образования, как расширение цифровых форматов обучения, которые существовали задолго до 2019 года, однако приобрели всеобщее распространение и внедрение лишь в связи с пандемией. При этом COVID-19 актуализировал и другие, нецифровые инновации: усиленное внимание к психологическому благополучию и социальному взаимодействию (семейное окружение, рефлексия эмоций, влияние физического и психического самочувствия на усвоение информации).

В 2023 году сильнейшим вызовом для образования стало создание и активное использование генеративных программ (ChatGPT и др.). Появление данного феномена взбудоражило экспертов, исследователей и заставило переосмыслить практиков, прежде всего преподавателей, вопросы о существующих образовательных моделях, способах оценки знаний, социальных ролях в образовании [Dimitriadou, Lanitis 2023; Pavlik 2023].

Однако национальные образовательные практики демонстрируют разную степень проявления указанных выше глобальных образовательных инноваций. Так, в России в 2023 г. многие из них оказались менее проявлены. Наиболее актуальными в отечественном образовании стали инновационные технологии «на стыке онлайн- и офлайн-форматов», а именно гибридное обучение, совмещение учебы и практики за счет цифровых технологий, сетевые технологии, микрообучение онлайн для прогресса в работе. Для всех этих трендов особенно актуально умение учиться самостоятельно и проектировать собственный образовательный путь «из маленьких шагов». В этом отношении тренд на «автономное обучение» можно назвать ключевым для 2023 года<sup>9</sup>.

С целью исследования образовательных инноваций, существующих на данный момент в российской системе высшего образования, а также для понимания перспектив дальнейшего становления РФ как глобального образовательного центра на основе использования как передовых образовательных инноваций, так и зарекомендовавших себя и востребованных классических практик для активного привлечения иностранных студентов автором были проведены два пилотных опроса.

Первый опрос с использованием дистанционных технологий (Google-форм), нацеленный на сбор и обобщение мнения российских студентов о том, как они трактуют образовательные инновации, какие инновации используются в их вузах, а какие следовало бы внедрить более активно, проходил в мае 2023 года. В нем приняли участие 52 студента МГУ и МИСИС как технического (42,3%), так и социально-экономического профиля (57,7%) (соотношение бакалавриат / магистратура: 50% на 50%, гендерное соотношение: девушки — 57,7%, юноши — 42,3%). Результаты данного исследования показали, что для большинства респондентов (44,2%) образовательные

<sup>8</sup> Innovating Pedagogy (Отчеты Института образовательных технологий) // The Open University [Электронный ресурс]. URL: <https://www.open.ac.uk/blogs/innovating/> (дата обращения: 21.01.2024).

<sup>9</sup> Мировые тренды образования в российском контексте // ВШЭ [Электронный ресурс]. URL: [https://ioe.hse.ru/edu\\_global\\_trends/2023](https://ioe.hse.ru/edu_global_trends/2023) (дата обращения: 08.01.2024).

инновации связаны с гибридной моделью образования (предполагающей использование как дистанционного, так и очного обучения), геймификацией образовательного процесса, формированием студентами образовательного контента самостоятельно. Другими словами, респонденты трактуют образовательные инновационные технологии через процесс. Следует также отметить, что данные проведенного нами майского опроса подтвердили общероссийские тенденции в образовательной сфере за период 2022–2023 гг., выделенные экспертами НИУ ВШЭ<sup>10</sup>.

Помимо процессуальных инновационных образовательных технологий, некоторые студенты и МГУ, и МИСИС обратили внимание и на содержательные аспекты обучения (38,5% студентов связывают инновационные образовательные технологии с новаторскими, практико-ориентированными курсами). Однако отметим, что инновации для студентов — это все же форма, с помощью которой студенты по-новому обучаются, нежели контекст, содержание образования.

По результатам опроса в мае 2023 г., преимущественной формой обучения стал классический очный формат (50%), преобладающий над гибридным (15,4%) и дистанционным (1,9%). А вот «более широкий набор курсов по выбору для реализации индивидуализированных образовательных траекторий наряду с технологиями геймификации реализуются на практике недостаточно» [Андрюшина и др. 2023, 165].

Во втором дистанционном исследовании — опросе, проведенном в ноябре–декабре 2023 также с помощью Google-форм, приняли участие иностранные студенты, обучающиеся в российских вузах, причем не только московских, но и региональных (МГУ, МИСИС, МГПУ, Московский государственный академический художественный институт имени В.И. Сурикова, СПбГУ, Мордовский государственный университет им. Н.П. Огарёва, Северный (Арктический) федеральный университет). Целью исследования стало выяснение мнения иностранных студентов о мотивации к получению образования в РФ, степени удовлетворенности качеством российского высшего образования, управления образовательными программами, организационно-бытовыми условиями пребывания в России, а также выяснение потребности у иностранных студентов внедрять инновационные технологии более масштабно с выявлением конкретных инноваций, на которые у них есть спрос. В опросе приняли участие 78 респондентов, большинство — граждане КНР (33 студента), а также Вьетнама (3 студента), Афганистана (1), Сирии (2), Йемена (9), Зимбабве (1), Конго (3), Нигера (1), Казахстана (5), Кыргызстана (1), Таджикистана (1), Туркменистана (8), Узбекистана (9), Украины (1); соотношение бакалавриат / магистратура: 46,2% и 53,8% соответственно.

Как и россияне-респонденты майского опроса, иностранные студенты в рамках исследования в ноябре–декабре 2023 также отметили традиционный очный формат преподавания в российских вузах как доминирующий с классическим набором лекционных и семинарских занятий (80,8%), использование гибрида упомянули 30,8%. Примечательно, что сохранение очного формата является желательным для 59% студентов, что является важным требованием для администрации вузов и представляет собой традиционный для российской высшей школы образовательный формат. Респонденты хотели бы также видеть большее внедрение технологий геймификации в образование (41%), так как на сегодняшний момент лишь 19,2% опрошенных отметили факт использования игровых методов и технологий. Любопытно, что большинство иностранных студентов (67,9%) не используют генеративные технологии в образовательном процессе, при этом запрос на внедрение ChatGPT существует (12,8% респондентов отметили более активное использование ChatGPT как желаемые изменения в образовательном процессе).

<sup>10</sup> Мировые тренды образования в российском контексте // ВШЭ [Электронный ресурс]. URL: [https://ioe.hse.ru/edu/global\\_trends/2023](https://ioe.hse.ru/edu/global_trends/2023) (дата обращения: 08.01.2024); Мировые тренды образования в российском контексте-2022 // ВШЭ [Электронный ресурс]. URL: [https://ioe.hse.ru/edu/global\\_trends/2022/](https://ioe.hse.ru/edu/global_trends/2022/) (дата обращения: 08.01.2024).

Таким образом, можно сделать вывод, что внедрение генеративных практик в российское высшее образование не стало (пока) главным вызовом, однако следует прогнозировать необходимость принятия мер по регулированию использования генеративных форм обучения и образования и выработки представителями традиционных агентов образования проактивной позиции в данном вопросе.

Анализируя мотивацию иностранцев к получению высшего образования в России, отметим, что чуть меньше половины респондентов (46,2%) указали в качестве основной причины тот факт, что российские вузы в целом дают качественное высшее образование, которое является конкурентоспособным и дает возможность удачного трудоустройства в будущем в любой стране мира, причем для 9% опрошенных изучение русского языка и приобщение к российской культуре являются доминирующим мотивом поступления в российский вуз. Для 7,7% важен бренд российского вуза как условие реализации благоприятных карьерных траекторий. Другими словами, российские вузы привлекательны, а выданный ими диплом ценен в глобальном масштабе. Такой же процент респондентов (7,7%) планирует в дальнейшем учиться в аспирантуре и защищать кандидатские и докторские диссертации в РФ.

Доступность учебы, связанная с падением курса рубля по отношению к традиционным мировым валютам (доллар и евро), также стала существенным фактором, обусловившим образовательный выбор для 12,9% студентов. Однако они отметили, что получение диплома ведущего западного вуза было бы для них предпочтительнее при условии сохранения одинаковой платы за обучение в России и в европейских и американских вузах.

Оценивая качество российского образования, 59% опрошенных считают его очень высоким против 33,3% студентов, ожидавших более высокий уровень и качество образования. Крайне низкие оценки дали 5,1% респондентов. Что же касается управления образовательными программами, организационно-бытовыми условиями пребывания в России, 71,8% иностранных студентов полностью удовлетворены количеством и качеством мероприятий (относительно как учебного, так и внеучебного процессов) по адаптации иностранных студентов, реализуемых в их вузах. 76,9% устраивает качество администрирования образовательной программы и управления ей. 61,5% опрошенных считают вполне достаточным набор обязательных дисциплин учебного плана, при этом 30,8% отмечают преобладание теоретических дисциплин и хотели бы иметь больше практико-ориентированных курсов. Полностью довольны списком курсов по выбору 46,2% студентов, примерно такое же количество респондентов (42,3%), однако, хотело бы иметь возможность выстраивать индивидуальные образовательные траектории на основе более широкого набора элективов. Примечательно, что погружение в российскую культуру является ключевой потребностью для подавляющего числа иностранных студентов (87,2%), которые хотели бы обогатить пребывание в России большим количеством экскурсий, посещением разных российских регионов, углубленным изучением русского языка.

Данные результаты позволяют говорить о состоятельности и востребованности российских образовательных программ в разных вузах, о наличии уже накопленного опыта управления ими. Таким образом, в целом сегодня российские вузы являются конкурентоспособными субъектами глобальной образовательной архитектуры, при этом необходимо повысить качество преподавания в том числе за счет персонализации образовательных студенческих траекторий, более активного использования технологий геймификации, а также расширения инструментов для более активного знакомства иностранных студентов с российской культурой, языком.

### **Заключение**

Подводя итоги, можно сказать, что с учетом исследования накопленного постсоветского опыта функционирования довольно эклектичной (сочетающей советские практики, элементы Болонской системы и актуальные процессы выстраивания системы ВО, отвечающей интересам национальной экономики и развития) отечественной высшей школы драйверами создания новой модели российского высшего образования сегодня являются возврат к ценностной парадигме, сочетание образовательной функции и воспитательной, актуальная благоприятная политическая воля и стратегические приоритеты, связанные с формированием эффективной и релевантной объективным процессам (глобализации и интернационализации) и национальным запросам системы высшего образования, которая может быть востребованной не только внутри страны, но и за ее пределами.

Ставя вопрос о возможности превращения российских вузов в мировые образовательные центры и опираясь на результаты пилотного опроса с участием представителей разных мировых регионов (исключая Северную и Южную Америки), вполне можно говорить о положительных перспективах создания россиецентристской модели, основанной на высоких оценках российского образования, фундаментальных традициях преподавания (очный формат, традиционное для российской высшей школы сочетание лекций и семинарских занятий) в российской / советской высшей школе с учетом внедрения новейших образовательных инноваций, а также на запросе со стороны иностранных студентов и абитуриентов на получение дипломов российских вузов, обучение на русском языке и погружение в российскую культуру и академические традиции.

### **Список литературы:**

Андрюшина Е.В., Андрюшков С.А., Григорьева Н.С. Потребности и мотивации студентов к научно-исследовательской работе в условиях современного инновационного образования // *Власть*. 2023. Т. 4. № 31. С. 162–170. DOI: [10.31171/vlast.v31i4.9735](https://doi.org/10.31171/vlast.v31i4.9735)

Андрюшина Е.В., Григорьева Н.С. Актуальное состояние научно-экспертного дискурса о тенденциях развития российской высшей школы // *Уровень жизни населения регионов России*. 2023. Т. 19. № 4. С. 473–482. DOI: [10.52180/1999-9836\\_2023\\_19\\_4\\_1\\_473\\_482](https://doi.org/10.52180/1999-9836_2023_19_4_1_473_482)

Андрюшина Е.В., Луценко Н.О. Государственная политика РФ в области образования // *Власть*. 2014. № 7. С. 77–85.

Андрюшина Е.В., Рябинина А.М. Последствия интернационализации высшего образования в современном мире: теория и практики // *Власть*. 2023. Т. 31. № 2. С. 24–29. DOI: [10.31171/vlast.v31i2.9518](https://doi.org/10.31171/vlast.v31i2.9518)

Александрова О.А. Проблемы высшей школы: внутри и вне системы образования // *Уровень жизни населения регионов России*. 2023. Т. 19. № 2. С. 157–168. DOI: [10.52180/1999-9836\\_2023\\_19\\_2\\_1\\_157\\_168](https://doi.org/10.52180/1999-9836_2023_19_2_1_157_168)

Быкова Е.А. Инновационная деятельность в представлении студентов педагогического вуза // *Мир науки, культуры, образования*. 2017. № 2(63). С. 288–291.

Гретченко А.И., Одегов Ю.Г. Болонизация образования — идти ли модернизации по этому пути дальше? // *Уровень жизни населения регионов России*. 2023. Т. 19. № 1. С. 61–69. DOI: [10.52180/1999-9836\\_2023\\_19\\_1\\_5\\_61\\_69](https://doi.org/10.52180/1999-9836_2023_19_1_5_61_69)

Мачхелян Г.Г. Актуальные проблемы перестройки системы образования в современной России // *Уровень жизни населения регионов России*. 2023. Т. 19. № 1. С. 47–60. DOI: [10.52180/1999-9836\\_2023\\_19\\_1\\_4\\_47\\_60](https://doi.org/10.52180/1999-9836_2023_19_1_4_47_60)

Разумова Т.О., Телешова И.Г. Трансформация системы высшего образования: вызовы и перспективы // *Уровень жизни населения регионов России*. 2023. Т. 19. № 3. С. 338–349. DOI: [10.52180/1999-9836\\_2023\\_19\\_3\\_3\\_338\\_349](https://doi.org/10.52180/1999-9836_2023_19_3_3_338_349)

Чередниченко Г.А. Эпоха ЕГЭ и реформ в образовании (взгляд социолога) // Уровень жизни населения регионов России. 2023. Т. 19. № 3. С. 407–420. DOI: [10.52180/1999-9836\\_2023\\_19\\_3\\_8\\_407\\_420](https://doi.org/10.52180/1999-9836_2023_19_3_8_407_420)

Яковлева Н.Г. Российское образование: глобальные и национальные вызовы формированию человеческого потенциала // Уровень жизни населения регионов России. 2023. Т. 19. № 1. С. 36–46. DOI: [10.52180/1999-9836\\_2023\\_19\\_1\\_3\\_36\\_46](https://doi.org/10.52180/1999-9836_2023_19_1_3_36_46)

Burquel N., Shenderova S., Tvorogova S. Sampled Joint Programmes between European and Russian Higher Education Institutions. Innovation and Transformation in Transnational Education. Brussels: EU Mission Report, 2014. URL: <https://www.researchgate.net/profile/Svetlana-Shenderova/publication/279180275.pdf>

Dimitriadou E., Lanitis A. A Critical Evaluation, Challenges, and Future Perspectives of Using Artificial Intelligence and Emerging Technologies in Smart Classrooms // Smart Learning Environments. 2023. Vol. 10. DOI: [10.1186/s40561-023-00231-3](https://doi.org/10.1186/s40561-023-00231-3)

Giroux D., Karmis D., Rouillard C. Between the Managerial and the Democratic University: Governance Structure and Academic Freedom as Sites of Political Struggle // Studies in Social Justice. 2015. Vol. 9. Is. 2. P. 142–158. DOI: [10.26522/ssj.v9i2.1149](https://doi.org/10.26522/ssj.v9i2.1149)

Knight J. Updated Internationalization Definition // International Higher Education. 2003. Vol. 33. P. 2–3. DOI: [10.6017/ihe.2003.33.7391](https://doi.org/10.6017/ihe.2003.33.7391)

Pavlik J.V. Collaborating with ChatGPT: Considering the Implications of Generative Artificial Intelligence for Journalism and Media Education // Journalism & Mass Communication Educator. 2023. Vol. 78. Is. 1. P. 84–93. DOI: [10.1177/10776958221149577](https://doi.org/10.1177/10776958221149577)

#### References:

Aleksandrova O.A. (2023) Problems of Higher School: Inside and Outside the Education System. *Uroven' zhizni naseleniya regionov Rossii*. Vol. 19. No. 2. P. 157–168. DOI: [10.52180/1999-9836\\_2023\\_19\\_2\\_1\\_157\\_168](https://doi.org/10.52180/1999-9836_2023_19_2_1_157_168)

Andryushina E.V., Andryushkov S.A., Grigorieva N.S. (2023) Needs and Motivation of Students for Research Work in the Context of Modern Innovative Education. *Vlast'*. Vol. 4. No. 31. P. 162–170. DOI: [10.31171/vlast.v31i4.9735](https://doi.org/10.31171/vlast.v31i4.9735)

Andryushina E.V., Grigorieva N.S. (2023) Current State of Scientific and Expert Discourse on Trends in the Development of Russian Higher Education. *Uroven' zhizni naseleniya regionov Rossii*. Vol. 19. No. 4. P. 473–482. DOI: [10.52180/1999-9836\\_2023\\_19\\_4\\_1\\_473\\_482](https://doi.org/10.52180/1999-9836_2023_19_4_1_473_482)

Andryushina E.V., Lutsenko N.O. (2014) State Educational Policy of the Russian Federation. *Vlast'*. No. 7. P. 77–85.

Andryushina E.V., Ryabinina A.M. (2023) Consequences of the Internationalization of Higher Education in the Modern World: Theory and Practice. *Vlast'*. Vol. 31. No. 2. P. 24–29. DOI: [10.31171/vlast.v31i2.9518](https://doi.org/10.31171/vlast.v31i2.9518)

Burquel N., Shenderova S., Tvorogova S. (2014) Sampled Joint Programmes between European and Russian Higher Education Institutions. Innovation and Transformation in Transnational Education. Brussels: EU Mission Report. Available at: <https://www.researchgate.net/profile/Svetlana-Shenderova/publication/279180275.pdf>

Bykova E.A. (2017) What Innovation Work Is in the Opinion of Students of a Pedagogical University. *Mir nauki, kul'tury, obrazovaniya*. No. 2(63). P. 288–291.

Cherednichenko G.A. (2023) The Era of the USE and Reforms in Education (the View of a Sociologist). *Uroven' zhizni naseleniya regionov Rossii*. Vol. 19. No. 3. P. 407–420. DOI: [10.52180/1999-9836\\_2023\\_19\\_3\\_8\\_407\\_420](https://doi.org/10.52180/1999-9836_2023_19_3_8_407_420)

Dimitriadou E., Lanitis A. (2023). A Critical Evaluation, Challenges, and Future Perspectives of Using Artificial Intelligence and Emerging Technologies in Smart Classrooms. *Smart Learning Environments*. Vol. 10. DOI: [10.1186/s40561-023-00231-3](https://doi.org/10.1186/s40561-023-00231-3)

Giroux D., Karmis D., Rouillard C. (2015) Between the Managerial and the Democratic University: Governance Structure and Academic Freedom as Sites of Political Struggle. *Studies in Social Justice*. Vol. 9. Is. 2. P. 142–158. DOI: [10.26522/ssj.v9i2.1149](https://doi.org/10.26522/ssj.v9i2.1149)

Gretchenko A.I., Odegov Yu.G. (2023) Bolonization of Education — Should Modernization Go Further along This Path? *Uroven' zhizni naseleniya regionov Rossii*. Vol. 19. No. 1. P. 61–69. DOI: [10.52180/1999-9836\\_2023\\_19\\_1\\_5\\_61\\_69](https://doi.org/10.52180/1999-9836_2023_19_1_5_61_69)

Knight J. (2003) Updated Internationalization Definition. *International Higher Education*. Vol. 33. P. 2–3. DOI: [10.6017/ihe.2003.33.7391](https://doi.org/10.6017/ihe.2003.33.7391)

Machkhelyan G.G. (2023) Urgent Problems of Reorganizing the Educational System in Rossiya Today. *Uroven' zhizni naseleniya regionov Rossii*. Vol. 19. No. 1. P. 47–60. DOI: [10.52180/1999-9836\\_2023\\_19\\_1\\_4\\_47\\_60](https://doi.org/10.52180/1999-9836_2023_19_1_4_47_60)

Pavlik J.V. (2023) Collaborating with ChatGPT: Considering the Implications of Generative Artificial Intelligence for Journalism and Media Education. *Journalism & Mass Communication Educator*. Vol. 78. Is. 1. P. 84–93. DOI: [10.1177/10776958221149577](https://doi.org/10.1177/10776958221149577)

Razumova T.O., Teleshova I.G. (2023) Transformation of the System of Higher Professional Education: Challenges and Perspectives. *Uroven' zhizni naseleniya regionov Rossii*. Vol. 19. No. 3. P. 338–349. DOI: [10.52180/1999-9836\\_2023\\_19\\_3\\_3\\_338\\_349](https://doi.org/10.52180/1999-9836_2023_19_3_3_338_349)

Yakovleva N.G. (2023) Russian Education: Global and National Challenges to the Formation of Human Potential. *Uroven' zhizni naseleniya regionov Rossii*. Vol. 19. No. 3. P. 36–46. DOI: [10.52180/1999-9836\\_2023\\_19\\_1\\_3\\_36\\_46](https://doi.org/10.52180/1999-9836_2023_19_1_3_36_46)

Дата поступления/Received: 29.01.2024

## Основы Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации и совершенствование концептуальной базы регулирования межэтнических отношений

**Буданов Максим Александрович**

Кандидат исторических наук, доцент, SPIN-код РИНЦ: [6885-1524](https://elibrary.ru/6885-1524), [Budanov@spa.msu.ru](mailto:Budanov@spa.msu.ru)

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

**Полунов Александр Юрьевич<sup>1</sup>**

Доктор исторических наук, профессор, заведующий кафедрой управления в сфере межэтнических и межконфессиональных отношений, SPIN-код РИНЦ: [5065-8701](https://elibrary.ru/5065-8701), ORCID: [0000-0002-4484-6003](https://orcid.org/0000-0002-4484-6003), [Polunov@spa.msu.ru](mailto:Polunov@spa.msu.ru)

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

### Аннотация

Важным аспектом политической истории постсоветской России является поиск и определение доктринальных основ государственной национальной политики. В связи с этим большое значение имеет анализ программных документов, относящихся к данной сфере. К их числу относится Концепция государственной национальной политики Российской Федерации, принятая в 1996 г., и утвержденная в 2012 г. Стратегия государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 г. Одним из ключевых в последнем документе является понятие «российская нация», обозначающее сообщество всех граждан России независимо от этнического происхождения. Представляется важным рассмотреть возможные направления эволюции данного документа, принятие которого стало важной вехой в реализации национальной политики России. Несмотря на гражданскую, политико-правовую природу российской нации, важную роль в поддержании ее единства играет русское этнокультурное ядро. Это обстоятельство было отмечено в статье В.В. Путина «Россия: национальный вопрос» (2012), многие положения которой легли в основу Стратегии. В дальнейшем, как представляется, будет происходить всестороннее осмысление роли этнокультурного фактора в обеспечении гражданского единства. Неизбежна и более глубокая проработка вопроса о духовно-нравственных основах гражданской нации. Принятие Стратегии стало также важным стимулом для совершенствования институциональной базы государственной национальной политики, вопросам развития которой уделяется большое внимание в программном документе. Регулирование межэтнических отношений, согласно Стратегии, не носит сугубо административного характера, оно нацелено на кооперацию усилий государственных органов, местного самоуправления, научных учреждений и общественных организаций.

### Ключевые слова

Концепция государственной национальной политики, Стратегия государственной национальной политики, российская нация, этнокультурный фактор, духовно-нравственные ценности, институциональная основа.

### Для цитирования

Буданов М.А., Полунов А.Ю. Основы Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации и совершенствование концептуальной базы регулирования межэтнических отношений // Государственное управление. Электронный вестник. 2024. № 104. С. 18–26. DOI: 10.55959/MSU2070-1381-104-2024-18-26

## Fundamentals of the Strategy of the State National Policy of the Russian Federation and Improving the Conceptual Framework for Regulating Interethnic Relations

**Maxim A. Budanov**

PhD, Associate Professor, [Budanov@spa.msu.ru](mailto:Budanov@spa.msu.ru)

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

**Alexander Yu. Polunov<sup>2</sup>**

DSc (Historical Sciences), Professor, Head of Department of Interethnic and Interfaith Relations Management, ORCID: [0000-0002-4484-6003](https://orcid.org/0000-0002-4484-6003), [Polunov@spa.msu.ru](mailto:Polunov@spa.msu.ru)

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

### Abstract

An important aspect of the political history of post-Soviet Russia is the search for and formulation of the doctrinal foundations of state national policy. In this regard, the analysis of conceptual documents related to this area is of great importance. These include the Concept of State National Policy of the Russian Federation, adopted in 1996, and the Strategy of State National Policy of the Russian Federation for the period until 2025, approved in 2012. One of the key concepts in the latest document is the conception of "Russian nation", meaning a community of all citizens of Russia, regardless of their ethnic origin. It seems important to consider the possible trends of evolution of this document, the adoption of which was an important milestone in the implementation of

<sup>1</sup> Корреспондирующий автор.

<sup>2</sup> Corresponding author.

Russia's nationality policy. Despite the civil, political and legal nature of the Russian nation, the ethnic Russian cultural core plays an important role in maintaining its unity. This circumstance was noted in the article "Russia: The National Question" (2012) written by V.V. Putin, many of the provisions of which formed the basis of the Strategy. In the future, it seems that the role of the ethnocultural factor in ensuring civil unity will be analyzed in more depth. A deeper study of the issue of the spiritual and moral foundations of a civil nation is also inevitable. The adoption of the Strategy has also become an important incentive for improving the institutional framework of state national policy, the development of which is given a large place in the program document.

#### **Keywords**

Concept of State National Policy, Strategy of State National Policy, Russian nation, ethnocultural factor, spiritual and moral values, institutional basis.

#### **For citation**

**Budanov M.A., Polunov A.Yu. (2024) Fundamentals of the Strategy of the State National Policy of the Russian Federation and Improving the Conceptual Framework for Regulating Interethnic Relations. Gosudarstvennoye upravleniye. Elektronnyy vestnik. No. 104. P. 18–26. DOI: 10.55959/MSU2070-1381-104-2024-18-26**

### ***Введение. У истоков государственной национальной политики Российской Федерации***

Совершенствование концептуальной базы государственной национальной политики является важнейшим условием эффективного регулирования межэтнических отношений — сферы деятельности государства, которая играет особую роль в такой полиэтнической стране, как Россия. Тщательно выверенная, непротиворечивая совокупность нормативных правовых актов должна опираться на определенную доктринальную основу, отражающую стратегические приоритеты государства в области национальной политики. Поиск подобных основ, стремление к их четкому определению составляет важный аспект политической истории постсоветской России. Необходимость принятия доктринального документа, нацеленного на регулирование межэтнических отношений, выявилась сразу после распада СССР, однако процесс его утверждения затянулся. Лишь в 1996 г. после острых дискуссий была принята Концепция государственной национальной политики Российской Федерации, ставшая отправной точкой длительной эволюции концептуального обоснования национальной политики<sup>3</sup>.

По замечанию ряда экспертов, данный документ носил внутренне противоречивый характер, отразив разнонаправленные тенденции, присущие политической жизни первого постсоветского десятилетия. Так, в нем указывалось на стремление народов к самоопределению как на закономерный компонент общественной жизни и тут же констатировалось развитие объективных процессов интеграции российского общества; говорилось и о возрастающей самостоятельности субъектов федерации, и о воле граждан к упрочению общероссийской государственности [Андросов 2020, 198–199]. Безусловно, все эти явления имели место в рассматриваемый период, однако без направляющей силы государства, в состоянии свободного разнонаправленного саморазвития они не могли составить основу для стабильного движения вперед. Требовалось найти доктринальное начало, которое позволило бы вывести некий «общий знаменатель» для оценки подобных тенденций, определения перспектив их развития, однако с учетом тогдашнего состояния этнополитической науки и в условиях присущей 1990-м гг. турбулентности общественно-политической жизни сделать это не удалось.

Острота противоречий, характерных для первого постсоветского десятилетия, также не позволила придать доктринальному акту практикоориентированный характер. Он остался фактически документом рекомендательным, во многом представлял собой набор теоретических концептов и пожеланий. В начале 2000-х гг., в связи с общей стабилизацией социально-политической ситуации в стране, разработка концептуальных основ национальной политики, да и сама эта сфера деятельности государства, перестала рассматриваться как нечто значимое. Проявлением данного

<sup>3</sup> Указ Президента Российской Федерации от 15.06.1996 г. № 909 «Об утверждении Концепции государственной национальной политики Российской Федерации» // Президент России [Электронный ресурс]. URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/9571> (дата обращения: 23.02.2024). Поиск концептуального обоснования государственной национальной политики рассмотрены в статье [Breslauer, Dale 1997].

подхода стала, в частности, ликвидация в 2001 г. федерального органа исполнительной власти, призванного регулировать межэтнические отношения, — Министерства по делам федерации, национальной и миграционной политики<sup>4</sup>. Последовавшее затем нарастание конфликтов на этноконфессиональной почве, вылившееся в ряд серьезных межэтнических столкновений, показало ошибочность подобных установок. В начале 2010-х гг., по словам В.Ю. Зорина, стал заметен процесс «возвращения государства в сферу этнополитики» [Зорин 2019, 15]. Одним из важнейших проявлений этой тенденции явилось принятие в 2012 г. нового программного документа в области регулирования межэтнических отношений — Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 г.<sup>5</sup>

### ***Принятие Стратегии государственной национальной политики и совершенствование механизмов регулирования межэтнических отношений***

Содержание и структура нового правового акта отразили изменения, которые произошли с 1996 г. и в общественно-политической жизни страны, и в сфере теоретического осмысления этнополитических процессов. Практический, прикладной момент в тексте Стратегии был выражен гораздо более отчетливо, чем в Концепции. В новом документе содержалось детальное описание конкретных механизмов государственной национальной политики, охватывающее широкое поле непрерывных и согласованных действий государственных органов и органов местного самоуправления, институтов гражданского общества и законодателей. Был раскрыт и подробно обоснован комплексный межотраслевой характер действий по регулированию межэтнических отношений. Указывалось, что подобная деятельность затрагивает разные сферы: федеративные отношения, государственную и общественную безопасность, культуру и образование, вопросы миграции, информационную сферу, социально-экономические отношения и др. Содержание Стратегии государственной национальной политики соотносилось с другими документами стратегического планирования. Все это позволяло говорить о принятом в 2012 г. правовом акте как о действительно новом шаге в деле формирования законодательной базы реализации национальной политики. Однако новизна Стратегии заключалась не только в конкретизации практических механизмов деятельности государства на данном направлении.

Одной из ключевых особенностей нового программного документа стало широкое использование и обоснование понятий «российская нация», «общероссийское гражданское самосознание (идентичность)» при определении приоритетов, целей, задач государственной национальной политики. Безусловно, попытки внедрения указанных понятий и связанных с ними концептов в общественно-политическую жизнь, использования их в качестве инструмента анализа сферы межэтнических отношений предпринимались и ранее. Наибольшую активность в этом отношении проявлял ведущий отечественный этнолог академик В.А. Тишков, возглавлявший в 1992 г. в правительстве Российской Федерации Государственный комитет по национальной политике. Под руководством Тишкова, в частности, был подготовлен первоначальный проект Концепции национальной политики, в котором достаточно последовательно проводились принципы гражданского единства российского общества, независимо от существующих этнических разграничений [Полунов 2021, 10–12].

Однако в 1990-е гг. основа для широкого использования данных концептов, видимо, еще не сложилась — в том числе и потому, что термин «нация» и все производные от него воспринимались

<sup>4</sup> О противоречиях национальной политики, характерных для 1990-х – начала 2010-х гг., см.: [Shevel 2011; Goode 2019].

<sup>5</sup> Указ Президента Российской Федерации от 19.12.2012 г. № 1666 «О Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года» // Президент России [Электронный ресурс]. URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/36512> (дата обращения: 23.02.2024).

преимущественно (или исключительно) в этническом духе, в русле унаследованной от советского времени системы представлений. Подобная трактовка была широко представлена и в утвержденном в 1996 г. тексте Концепции национальной политики, что, как отмечалось выше, во многом придало данному документу противоречивый характер. В Стратегии же четко подчеркивался надэтнический характер российской нации — общности, включающей в себя всех россиян независимо от этнического происхождения, религии, региональной специфики. Развитие указанной общности становилось тем «знаменателем», который был призван охватывать основные конструктивные тенденции эволюции российского общества. Данное понятие признавалось эквивалентом конституционной формулировки «многонациональный народ Российской Федерации». В обновленной редакции Стратегии (2018) было дано развернутое определение российской нации: она трактовалась как «сообщество свободных равноправных граждан Российской Федерации различной этнической, религиозной, социальной и иной принадлежности, обладающих гражданским самосознанием».

Разумеется, введение предложенных Стратегией новаций в сферу национальной политики не означало завершения процесса концептуального обоснования и терминологического оформления данной области деятельности государства. Скорее указанную меру можно было рассматривать как начало длительного движения в этом направлении, отправной момент уточнения категориального и терминологического аппарата национальной политики. Первые пожелания в плане такого уточнения были высказаны вскоре после принятия Стратегии. Ряд экспертов отметил, что в документе доктринального характера необходимо более строго разграничить понятия «народ (народы)», «нация», «национальность», «национальные отношения», «этнические отношения». Сейчас в ряде случаев содержание этих терминов пересекается, иногда они выступают как синонимы, что вносит определенный разнобой в лексику, относящуюся к сфере национальной политики. По мнению Ю.В. Попкова, в Стратегии в настоящее время присутствуют установки, отталкивающиеся от концепций как «нации-государства», так и «нации-культуры», а это придает национальной политике противоречивый характер [Попков 2019, 353, 354].

Признавая справедливость указанных замечаний, хотелось бы в то же время отметить неизбежность наличия определенных противоречий в тексте Стратегии, отражающих реальную неоднозначность этнонационального развития российского общества, и указать на возможные направления эволюции доктринального документа.

### ***Роль гражданских и этнокультурных начал в обеспечении национального единства***

Говоря о противопоставлении концепций «нации-государства» и «нации-культуры», необходимо подчеркнуть условность разделения этих понятий. В целом их использование отражает различие между двумя ключевыми теориями, традиционно применяющимися при анализе этнополитических процессов, — конструктивизмом и примордиализмом. Согласно первому, в процессе формирования наций и этнических групп решающую роль играют целенаправленные действия политических и интеллектуальных элит — формирование социальных групп и уточнение границ между ними с помощью мер идеологического, просветительского воздействия, укрепление единства на гражданской и правовой основе. Сторонники второго подхода делают акцент на значении для этих процессов факторов объективного характера (общность происхождения, территории проживания, языка) и тех основ единства, которые складываются постепенно, в ходе длительного исторического развития (особенности обычаев, психологии, хозяйственного уклада). На базе этих специфических черт, носящих этнический характер, формируется особая этнокультура — комплекс духовных традиций, норм поведения, форм самосознания того или иного народа.

В настоящее время жесткое разграничение между двумя подходами уходит в прошлое. Большинство исследователей стремится в той или иной степени сочетать в своих работах принципы примордиализма и конструктивизма. Эксперты сходятся в том, что у каждой гражданской нации есть свое этнокультурное ядро. Любая общность — даже та, которая подчеркнута опирается в первую очередь на политико-правовые принципы, — не может скрепляться исключительно внеэтническими началами. Подобное понимание природы национального единства широко проникает в политическую практику. В России это, в частности, проявилось в период разработки Стратегии государственной национальной политики и подготовки этого процесса. Так, в январе 2012 г. В.В. Путин — в то время кандидат на пост Президента Российской Федерации — выступил с программной статьей «Россия: национальный вопрос», оказавшей значительное влияние на формирование доктринальных основ национальной политики. Отметив необходимость для каждого проживающего в нашей стране ощущать себя в первую очередь частью ее гражданского единства, независимо от этнической и конфессиональной принадлежности, Путин в то же время отметил: стержнем данного единства является русский народ, русская культура. Россия, подчеркнул автор, — это «полиэтническая цивилизация, скрепленная русским культурным ядром»<sup>6</sup>.

Формулировки, опирающиеся на подобную трактовку природы гражданской нации, вошли и в текст Стратегии. В ней подчеркивается, что «российское государство создавалось как единение народов, системообразующим звеном которого исторически являлся русский народ», «общероссийская гражданская идентичность основана на сохранении русской культурной доминанты, присущей всем народам, населяющим Российскую Федерацию». «Современное российское общество, — подчеркивается в Стратегии, — объединяет единый культурный (цивилизационный) код, который основан на сохранении и развитии русской культуры и языка, исторического и культурного наследия всех народов Российской Федерации». Отмечая важность подобных формулировок, хотелось бы особенно подчеркнуть, что русское этнокультурное начало рассматривается в программном документе как явление, в развитии которого участвуют разные этнические группы («присуща всем народам, населяющим Российскую Федерацию»). Именно такое понимание русского культурного начала характерно в настоящее время для большинства населения России<sup>7</sup>.

Акцент на значении этнокультурных начал для поддержания единства гражданской общности выразился и в использовании авторами программных документов терминологии, характерной для цивилизационного подхода ко всемирной истории. Этот момент присутствует и в статье В.В. Путина, и в тексте Стратегии («полиэтническая цивилизация», «цивилизационный код»). Продолжением данной тенденции стало определение России как «самобытного государства-цивилизации» в Концепции внешней политики Российской Федерации (2023)<sup>8</sup>.

Скрепляющая роль этнокультурных начал отразилась и в поправках к Конституции 2020 г., подчеркивающих значение русского языка как языка государствообразующего народа, входящего в многонациональный союз равноправных народов Российской Федерации<sup>9</sup>. В настоящее время в среде экспертов и политиков ведутся дискуссии о соотношении понятий «русский народ» и «российский

<sup>6</sup> Владимир Путин. Россия: национальный вопрос // Независимая газета [Электронный ресурс]. URL: [https://www.ng.ru/politics/2012-01-23/1\\_national.html](https://www.ng.ru/politics/2012-01-23/1_national.html) (дата обращения: 23.02.2024).

<sup>7</sup> Об этом свидетельствуют, в частности, данные исследования, проведенного Институтом социологии Российской академии наук. При ответе на вопрос, кого следует считать русским, большинство респондентов ответило: тех, кто вырос в России и воспитывался в традициях русской культуры. В целом этническая принадлежность рассматривается большинством населения как явление, опирающееся в большей степени на язык и культуру, а не на кровнородственные связи. См.: [Рыжова 2018, 129, 131].

<sup>8</sup> Указ Президента Российской Федерации от 31.03.2023 г. № 229 «Об утверждении Концепции внешней политики Российской Федерации» // Президент России [Электронный ресурс]. URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/49090> (дата обращения: 23.02.2024).

<sup>9</sup> Закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14.03.2020 г. № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» // Президент России [Электронный ресурс]. URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/45280> (дата обращения: 23.02.2024).

народ»<sup>10</sup>, о необходимости конкретизации конституционных терминов «государствообразующий народ» и «многонациональный народ Российской Федерации» [Аршин 2023].

Можно предположить, что в последующем данная тенденция получит дальнейшее развитие. В частности, возможна корректировка ряда представленных в Стратегии дефиниций, которые недостаточно полно учитывают значение этнокультурного фактора в формировании идентичности и поддержании целостности социальных сообществ. Так, Т.В. Заметина обратила внимание на недостаточность определения «народов, национальных и этнических общностей» как сообществ, «свободно определяющих свою национальную и культурную принадлежность», поскольку в такой формулировке делается акцент на субъективных установках. Необходимо указание на объективные критерии принадлежности к этническому сообществу [Заметина 2019, 12].

Широкое введение в научный оборот и в практику государственного управления понятия «гражданская нация» предполагает определение ценностных основ данного явления, поскольку каждое гражданское сообщество ориентируется на определенный набор идеалов, представлений о желаемом будущем, перспективах развития. «Российская нация воплощает собой идею гражданской идентичности, которая требует ясных ценностных ориентиров, укрепляющих духовное единство всех россиян», — отметил в связи с этим М.А. Годик [Годик 2023, 2563]. Как отмечает И.С. Семененко, речь идет о формировании инклюзивных идентичностей, которые соответствовали бы как культурным традициям России, так и потребностям, связанным с вызовами модернизации [Seмененко 2015, 306]. Следует подчеркнуть, что определить эти ориентиры и очертить содержание данных идентичностей крайне непросто, учитывая последствия тяжелейшего исторического перелома, который пережила наша страна после распада СССР, отказа от старой ценностно-идеологической основы общественного развития и трудности поиска новой «национальной идеи». Тем не менее работа в данном направлении ведется, и уже можно говорить о ее результатах.

Подчеркнув важность концепта гражданской нации, составители Стратегии во второй редакции этого документа (2018) перечислили набор объединяющих россиян идейно-духовных начал, к числу которых относятся патриотизм, служение Отечеству, семья, созидательный труд, гуманизм, социальная справедливость, взаимопомощь и коллективизм. Логичным продолжением данной тенденции стало законодательное закрепление в 2022 г. Основ государственной политики по сохранению и укреплению традиционных российских духовно-нравственных ценностей<sup>11</sup>. Очерчивая идейные и духовные ориентиры развития России, документ перечисляет как ценности общечеловеческого характера (жизнь, достоинство, права и свободы человека, патриотизм, гражданственность, высокие нравственные идеалы, гуманизм), так и те начала, которые, как представляется, составляют отличительную особенность российской цивилизации (милосердие, справедливость, служение Отечеству и ответственность за его судьбу, приоритет духовного над материальным, коллективизм, взаимопомощь). Особо выделяются те явления, нравственные основы которых в современном мире находятся под угрозой размывания (крепкая семья, созидательный труд) или испытывают внешнее деструктивное воздействие (историческая память и преемственность поколений, единство народов России). Представляется, что в ходе дальнейшего совершенствования текста Стратегии — в частности, в процессе происходящей в настоящее время корректировки, связанной с истечением срока действия данного документа в 2025 г., — ее содержание будет соотноситься с ключевыми положениями Основ государственной

<sup>10</sup> Депутат Хамзаев выступил с инициативой принять федеральный закон о русском народе // Российская газета [Электронный ресурс]. URL: <https://rg.ru/2023/11/25/deputat-hamzaev-vystupil-s-iniciativoj-priniat-federalnyj-zakon-o-russkom-narode.html> (дата обращения: 23.02.2024).

<sup>11</sup> Указ Президента Российской Федерации от 09.11.2022 г. № 809 «Об утверждении Основ государственной политики по сохранению и укреплению традиционных российских духовно-нравственных ценностей» // Президент России [Электронный ресурс]. URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/48502> (дата обращения: 23.02.2024).

политики по сохранению и укреплению традиционных российских духовно-нравственных ценностей и уточняться в соответствии с отмеченными выше тенденциями.

### **Институциональная база регулирования межэтнических отношений**

Завершая рассмотрение изменений в доктринальных основах реализации национальной политики, отправной точкой для которых стало принятие Стратегии, необходимо остановиться на анализе еще одного важного процесса, связанного с появлением нового программного документа, а именно формирования и расширения институциональной базы регулирования межэтнических отношений. Сама по себе проведенная в начале 2010-х гг. систематизация, сведение воедино задач, стоящих в области национальной политики перед государством, выявили необходимость укрепления этой базы. Одновременно с принятием Стратегии и под влиянием сформулированных в ней принципов регулирования межэтнических отношений начала складываться система органов власти и управления в данной сфере, опирающаяся на взаимодействие с широким кругом общественных и экспертно-консультативных институтов.

Важнейшими шагами в данном направлении стало учреждение в 2012 г. консультативно-координационного органа высшего уровня в сфере национальной политики — Совета по межнациональным отношениям при Президенте Российской Федерации. С 2012 г. также начала действовать Межведомственная рабочая группа по вопросам межнациональных отношений под руководством заместителя Председателя Правительства Российской Федерации. В 2015 г. после долгого перерыва в системе исполнительной власти было воссоздано специальное учреждение, ответственное за регулирование межэтнических отношений, — Федеральное агентство по делам национальностей (ФАДН России). Укрепить управленческую вертикаль в области национальной политики были призваны принятый в 2013 г. закон, усиливающий ответственность глав регионов и муниципальных организаций за состояние межнациональных отношений<sup>12</sup>, а также методические рекомендации, направляемые Федеральным агентством в субъекты федерации.

Практические аспекты осуществления основных задач Стратегии были в 2016 г. конкретизированы в государственной программе «Реализация государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года», получившей прочную финансовую основу. Важным инструментом, обеспечивающим реализацию стоящих перед ФАДН России задач, стала с 2016 г. система мониторинга межнациональных отношений и раннего предупреждения межнациональных и межконфессиональных конфликтов. К числу мер, имеющих существенное значение с точки зрения реализации национальной политики, следует отнести также передачу ФАДН России функций социальной адаптации и интеграции иностранных граждан (2016), полномочий по ведению Реестра федеральных национально-культурных автономий (2022) и др.

Существенной особенностью формирующихся механизмов регулирования межэтнических отношений является то, что они, как и предусмотрено в Стратегии, не носят сугубо государственного, административного характера, а нацелены на обеспечение кооперации государственных органов, местного самоуправления, научных учреждений и общественных организаций. Одним из ключевых инструментов научного консультирования государственных органов явился созданный в 2017 г. при Президиуме Российской академии наук Научный совет по комплексным проблемам этничности и межнациональных отношений. Взаимодействие государственных структур и общественных организаций этнокультурного профиля обеспечивают Центр культуры народов России (учрежден в 2012 г.), Дом народов России и общероссийская общественно-государственная организация «Ассамблея народов России» (созданы в 2020 г.), а также другие организации. В регионах

<sup>12</sup> Федеральный закон от 22.10.2013 г. № 284-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части определения полномочий и ответственности органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления и их должностных лиц в сфере межнациональных отношений» // Президент России [Электронный ресурс]. URL: <http://kremlin.ru/acts/bank/37720> (дата обращения: 23.02.2024).

важную роль играют экспертные и консультативные советы при главах субъектов федерации и главах муниципальных образований, региональные дома народов, дома дружбы, центры культуры и близкие им по характеру организации.

Обеспечению всей совокупности органов государственного управления и местного самоуправления, общественных организаций квалифицированными кадрами способствовало принятие в 2018 г. профессионального стандарта «Специалист в области межнациональных и межрелигиозных отношений». В 2021 г. были утверждены типовые программы повышения квалификации для государственных и муниципальных служащих, ответственных за реализацию национальной политики.

Анализ рассмотренных выше процессов и явлений позволяет утверждать, что к настоящему времени в контексте развития процессов, связанных с принятием Стратегии, сложилась достаточно разветвленная и многоуровневая система регулирования межэтнических отношений, которая, видимо, будет переживать дальнейшую трансформацию. В частности, в связи с усложнением задач государственной национальной политики, необходимостью координации деятельности различных органов управления и общественных организаций в данной сфере возможно преобразование ФАДН России в министерство, то есть в федеральный орган исполнительной власти с более широким набором полномочий.

### **Заключение**

Подводя итог анализу рассмотренных в статье проблем, необходимо еще раз отметить, что принятие в 2012 г. Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 г. явилось закономерным результатом эволюции подходов к регулированию межэтнических отношений, длительного поиска доктринальных основ государственной национальной политики России. Во многих отношениях Стратегия, делавшая акцент на принципе общероссийского гражданского единства, необходимости укрепления гражданской идентичности, являлась новаторским документом программного характера. Внедрение указанных принципов в практику государственного управления открыло путь углубленному осмыслению, а в некоторых отношениях корректировке концептуальной базы регулирования межэтнических отношений. Можно утверждать, что в перспективе этот процесс получит дальнейшее развитие. Будет расширяться и совершенствоваться также институциональная основа реализации государственной национальной политики, развитие которой неизбежно в свете практикоориентированного характера Стратегии.

### **Список литературы:**

Андронов М.В. Государственная национальная политика Российской Федерации: от Концепции к Стратегии // Государственно-правовые исследования. 2020. № 4. С. 97–203.

Аршин К.В. Русские как «государствообразующий народ» или «государствообразующий народ» как русские (ответ на статью В.А. Ачкасова «зачем русским статус “государствообразующего народа”?») // Политическая экспертиза: ПОЛИТЭК. 2023. Т. 19. № 2. С. 333–348. DOI: [10.21638/spbu23.2023.212](https://doi.org/10.21638/spbu23.2023.212)

Годик М.А. Реализация Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 г.: подходы, процессы, практики // Вопросы национальных и федеративных отношений. 2023. Т. 13. № 6(99). С. 2561–2572. DOI: [10.35775/PSI.2023.99.6.020](https://doi.org/10.35775/PSI.2023.99.6.020)

Заметина Т.В. Обновленная Стратегия государственной национальной политики Российской Федерации: достоинства и недостатки // Вестник Нижегородской академии МВД России. 2019. № 3(47). С. 10–15. DOI: [10.36511/2078-5356-2019-3-10-15](https://doi.org/10.36511/2078-5356-2019-3-10-15)

Зорин В.Ю. Российская этнополитика на современном этапе: традиции и инновации // Вестник Российской нации. 2019. № 2. С. 9–33.

Полунов А.Ю. Научное обеспечение государственной национальной политики в 1990-е – начале 2000-х гг.: концептуальные и институциональные основы // Вестник антропологии. 2021. № 4. С. 7–21. DOI: [10.33876/2311-0546/2021-4/7-21](https://doi.org/10.33876/2311-0546/2021-4/7-21)

Попков Ю.В. Государственная национальная политика России: проблемы и концептуальные лакуны // Политическая экспертиза: ПОЛИТЭК. 2019. Т. 15. № 3. С. 345–366. DOI: [10.21638/11701/spbu23.2019.302](https://doi.org/10.21638/11701/spbu23.2019.302)

Рыжова С.В. Содержание и динамика этнической идентичности в России // Этническое и религиозное многообразие в России / под ред. В.А. Тишкова, В.В. Степанова. М.: ИЭА РАН, 2018. С. 119–135.

Breslauer G., Dale C. Boris Yel'tsin and the Invention of a Russian Nation-State // Post-Soviet Affairs. 1997. Vol. 13. Is. 4. P. 303–332. DOI: [10.1080/1060586X.1997.10641441](https://doi.org/10.1080/1060586X.1997.10641441)

Goode P. Russia's Ministry of Ambivalence: The Failure of Civic Nation-Building in Post-Soviet Russia // Post-Soviet Affairs. 2019. Vol. 35. Is. 2. P. 140–160. DOI: [10.1080/1060586X.2018.1547040](https://doi.org/10.1080/1060586X.2018.1547040)

Semenenko I. Ethnicities, Nationalism and the Politics of Identity: Shaping the Nation in Russia // Europe-Asia Studies. 2015. Vol. 67. Is. 2. P. 306–326. DOI: [10.1080/09668136.2014.1002681](https://doi.org/10.1080/09668136.2014.1002681)

Shevel O. Russian Nation-Building from Yel'tsin to Medvedev: Ethnic, Civic or Purposefully Ambiguous? // Europe-Asia Studies. Vol. 63. Is. 2. P. 179–202 DOI: [10.1080/09668136.2011.547693](https://doi.org/10.1080/09668136.2011.547693)

#### References:

Androsov M.V. (2020) State National Policy of the Russian Federation: From Concept to Strategy. *Gosudarstvenno-pravovyye issledovaniya*. No. 4. P. 197–203.

Arshin K.V. (2023) Russians as a “State-Forming People” or “State-Forming People” as Russians (Response to the Article by V.A. Achkasov “Why Do Russians Need the Status of a ‘State-Forming People’?”). *Politicheskaya ekspertiza: POLITEKS*. Vol. 19. No. 2. P. 333–348. DOI: [10.21638/spbu23.2023.212](https://doi.org/10.21638/spbu23.2023.212)

Breslauer G., Dale C. (1997) Boris Yel'tsin and the Invention of a Russian Nation-State. *Post-Soviet Affairs*. Vol. 13. Is. 4. P. 303–332. DOI: [10.1080/1060586X.1997.10641441](https://doi.org/10.1080/1060586X.1997.10641441)

Godik M.A. (2023) Implementation of the Strategy of the State National Policy of the Russian Federation for the Period until 2025: Approaches, Processes, Practices. *Voprosy natsional'nykh i federativnykh otnosheniy*. Vol. 13. Is. 6(99). P. 2561–2572. DOI: [10.35775/PSI.2023.99.6.020](https://doi.org/10.35775/PSI.2023.99.6.020)

Goode P. (2019) Russia's Ministry of Ambivalence: The Failure of Civic Nation-Building in Post-Soviet Russia. *Post-Soviet Affairs*. Vol. 35. Is. 2. P. 140–160. DOI: [10.1080/1060586X.2018.1547040](https://doi.org/10.1080/1060586X.2018.1547040)

Polunov A.Yu. (2021) Scientific Support of the State Ethnic Policy in the 1990s – early 2000s: Conceptual and Institutional Foundations. *Vestnik antropologii*. No. 4. P. 7–21. DOI: [10.33876/2311-0546/2021-4/7-21](https://doi.org/10.33876/2311-0546/2021-4/7-21)

Popkov Yu.V. (2019) State National Policy of Russia: Problems and Conceptual Lacunas. *Politicheskaya ekspertiza: POLITEKS*. Vol. 15. No. 3. P. 345–366. DOI: [10.21638/11701/spbu23.2019.302](https://doi.org/10.21638/11701/spbu23.2019.302)

Ryzhova S.V. (2018) Soderzhaniye i dinamika etnicheskoy identichnosti v Rossii [Content and dynamics of ethnic identity in Russia]. In: Tishkov V.A., Stepanov V.V. (eds.) *Etnicheskoye i religioznoye mnogoobrazie v Rossii*. Moscow: IEA RAN. P. 119–135.

Semenenko I. (2015) Ethnicities, Nationalism and the Politics of Identity: Shaping the Nation in Russia. *Europe-Asia Studies*. Vol. 67. Is. 2. P. 306–326. DOI: [10.1080/09668136.2014.1002681](https://doi.org/10.1080/09668136.2014.1002681)

Shevel O. (2011) Russian Nation-Building from Yel'tsin to Medvedev: Ethnic, Civic or Purposefully Ambiguous? *Europe-Asia Studies*. Vol. 63. Is. 2. P. 179–202 DOI: [10.1080/09668136.2011.547693](https://doi.org/10.1080/09668136.2011.547693)

Zametina T.V. (2019) Updated Strategy of the State National Policy of the Russian Federation: Advantages and Disadvantages. *Vestnik Nizhegorodskoy akademii MVD Rossii*. No. 3(47). P. 10–15. DOI: [10.36511/2078-5356-2019-3-10-15](https://doi.org/10.36511/2078-5356-2019-3-10-15)

Zorin V.Yu. (2019) The Russian Ethnopolitics at the Present Stage: Traditions and Innovations. *Vestnik Rossiyskoy natsii*. No. 2. P. 9–33.

Дата поступления/Received: 04.03.2024

## «Пионеры» управленческой мысли: случай Вудро Вильсона

Петрунин Юрий Юрьевич

Доктор философских наук, профессор, SPIN-код РИНЦ: [2206-8155](https://elibrary.ru/author_index.action?id=22068155), [petrunin@spa.msu.ru](mailto:petrunin@spa.msu.ru)

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

### Аннотация

Статья посвящена вопросам «борьбы» за приоритет в истории управленческой мысли. Предметом исследования является роль американского юриста, политолога и политика Вудро Вильсона в становлении науки государственного управления. В статье раскрывается противоречие между историческими фактами и господствующими представлениями о приоритете В. Вильсона в становлении теории государственного управления. Данная дихотомия доказывается, в частности, при помощи использования генеративного искусственного интеллекта и больших языковых / лингвистических моделей (ChatGPT), а также наукометрического анализа статьи Вильсона «Наука государственного управления». Борьба за приоритет В. Вильсона в создании науки о государственном управлении сопоставляется с внешне похожей историей открытия генетики Грегором Менделем. В статье показывается, что внешнее сходство «отложенного приоритета» в создании двух наук — генетики и государственного управления — существенно отличается по внутренней логике и последствиям «переоткрытия» концептуальных инноваций предшественников. Можно сказать, что «отложенный приоритет» американского ученого превращается в ложный приоритет, но закрепленный общественным мнением как реальный. Исследование данного сюжета расширяет типологию вариантов борьбы за приоритет в истории науки, а также раскрывает роль внутренних и внешних потребностей в формировании образа «творца» (родоначальника) научной традиции. В заключении делается вывод об актуальности кейса В. Вильсона для решения многих современных проблем управленческой и экономической науки, в частности возрождения теоретического и практического интереса к отечественной кибернетике. Прошлое формирует настоящее и будущее, и при искажении прошлого мы не понимаем настоящего и не способны предсказывать будущее и управлять его наилучшим формированием.

### Ключевые слова

История управленческой мысли, проблема научного приоритета, государственное управление, Вудро Вильсон, генеративный искусственный интеллект, большие лингвистические модели, Грегор Мендель.

### Для цитирования

Петрунин Ю.Ю. «Пионеры» управленческой мысли: случай Вудро Вильсона // Государственное управление. Электронный вестник. 2024. № 104. С. 27–36. DOI: 10.55959/MSU2070-1381-104-2024-27-36

## “Pioneers” of Managerial Thought: Woodrow Wilson Case

Yuri Yu. Petrunin

DSc (Philosophy), Professor, [petrunin@spa.msu.ru](mailto:petrunin@spa.msu.ru)

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

### Abstract

The article focuses on the diversity of the struggle for priority in the history of managerial thought. The subject of the study is the role of the American political scientist and politician Woodrow Wilson in the development of the study of public administration. The article reveals the contradiction between historical facts and prevailing ideas about the priority of W. Wilson in the development of the public administration theory. This dichotomy is proven in particular through the use of generative artificial intelligence and large language models (ChatGPT). The article analyzes the struggle for W. Wilson's priority in the creation of the public administration science and compares it with the outwardly similar story of the discovery of genetics by Gregor Mendel. The article shows that the external similarity of the “deferred priority” in the creation of two sciences — genetics and public administration — differs significantly in the internal logic and consequences of the “rediscovery” of conceptual innovations. We can say that the “deferred priority” of the American scientist turns into a false priority, but fixed by public opinion as real. A conclusion is drawn about the relevance of W. Wilson's case for solving modern problems of economic cybernetics. The past forms the present and future and distorting the past we can't understand the present and predict and manage the better future.

### Keywords

History of managerial thought, problem of scientific priority, public administration, Woodrow Wilson, generative artificial intelligence, large linguistic models, Gregor Mendel.

### For citation

Petrunin Yu.Yu. (2024) “Pioneers” of Managerial Thought: Woodrow Wilson Case. *Gosudarstvennoye upravleniye. Elektronnyy vestnik*. No. 104. P. 27–36. DOI: 10.55959/MSU2070-1381-104-2024-27-36

### **Проблема приоритета в истории научной мысли**

Проблема приоритета в науке всегда занимала особое место. Ньютон и Лейбниц, Ньютон и Гук, Гаусс, Лобачевский и Бойяи, Дарвин и Уоллес и множество других ученых, страстно спорящих за авторство, представляют собой увлекательные сюжеты познания природы, общества и человека. Это не удивительно, поскольку история науки прежде всего — это соперничество концепций, созданных конкретными учеными. Дело здесь не столько в честолюбии, сколько в том, что теории отражают главное развитие научной мысли, с одной стороны, а с другой — они неразрывно связаны с их создателями. Поэтому ответы на вопросы, *кто, когда и почему* был «творцом» новых научных идей, серьезно влияют на адекватное понимание и конкретной теории, и прогресса научного познания в целом.

Одним из поворотов / ракурсов проблемы приоритета является некорректное приписывание статуса родоначальников новых идей, направлений, школ, концепций ученым, которые этого не заслуживают. Ведущий современный ученый в области истории управленческой мысли В.И. Маршев предложил называть таких персон словом «пионер» в кавычках [Marshhev 2021, 33], а исследователей, искажающих подлинную историю управленческой мысли, «торопливыми» [Ibid.]. Восхищаясь деликатностью формулировок В.И. Маршева, все же не могу не заметить, что существующие кейсы истории науки открывают нам не только отдельные случаи искажения исторической правды, но и системное лоббирование недостоверной информации о родоначальниках идей, заменяющее подлинную эволюцию научной мысли политической мифологией. Один из таких примеров рассматривается в данной статье.

### **Кто стоял у истоков науки современного государственного управления?**

Важным направлением / разделом современной управленческой мысли является Public Administration, или государственное / публичное управление. Первооткрывателем государственного управления как академической дисциплины принято считать американского политолога и политика Вудро Вильсона. Опубликованное им в 1887 году эссе «Наука государственного управления» [Wilson 1887] называется «исторической вехой в американской административной мысли» [Stillman 1973]. В регулярно обновляемой хрестоматии «Классики теории государственного управления» [Classics of Public Administration 1997] эссе Вильсона несколько десятилетий открывало хронологический ряд самых выдающихся научных работ в области государственного управления. Лишь начиная с восьмой редакции хрестоматии 2015 года [Classics of Public Administration 2015] перед ним — в соответствии с политической корректностью или научной честностью — были вставлены фрагменты текстов Конфуция, Цицерона, Бентама и Клаузевица. Тем не менее, если первые четыре мыслителя олицетворяли лишь отдельные идеи, ценности, методы и стратегии управленческой науки, американский ученый до сих пор характеризуется в качестве «отца-основателя» науки государственного управления в целом.

Очевидно, что указанная высокая роль предполагает проявление оригинальных методологических и эпистемологических признаков: выделение новой предметной области из существующих наук; обозначение ключевых проблем и методов данной науки и образцов их разрешения; теоретическая и практическая актуальность / потребность; наличие в дальнейшем прямых и косвенных учеников и последователей, которые развивают предложенный родоначальником концептуальный багаж. При этом надо отметить, что все перечисленные признаки взаимосвязаны и необходимы для претендента на статус создателя новой академической дисциплины или школы.

Насколько эти признаки можно обнаружить в наследии Вудро Вильсона? Новая наука обычно либо закрепляется в названии, данном «творцом», либо связывается с именем «творца»: Тейлор — тейлоризм, Фрейд — фрейдизм, Кейнс — кейнсианство, Маркс — марксизм; Аристотель — экономика, Винер — кибернетика, Богданов — тектология и т. п. Что касается Вудро Вильсона, то в его единственной работе по государственному управлению термин *Public Administration* вообще не встречается. Назвать же именем Вильсона его проект новой науки было невозможно: у него просто не было учеников, продолжающих его исследование. Среди выдающихся современников, занимавшихся аналогичными темами, ни Ф. Гуднау [Goodnow 1900], ни Д. Уайт [White 1926], ни В. Уиллоуби [Willoughby 1927] имя Вильсона не упоминали ни в одной работе. Более того, со времени его публикации до 1941 года на нее нет ни одной ссылки в научной литературе [Van Riper 1983]! В 1939 году было создано Американское общество государственного управления, в котором никто не знал о статье В. Вильсона. «Любая связь, — писал Ван Рипер, — между работой Вильсона и более поздними работами — чистая фантазия» [Van Riper 1983].

Какое же событие, изменившее статус В. Вильсона в «пантеоне» истории управленческой мысли, произошло в 1941 году? В связи с этим американский историк Д. Мартин утверждает, что «простой ответ заключается в повторной публикации статьи Вильсона в декабре 1941 г. в *Political Science Quarterly* December 1941 наряду с фотокопией уклончивого, полного смирения письма редактору, что стало шедевром связей с общественностью» [Martin 1988]. В письме Вильсон сообщал редактору, что у него были очень скромные цели, когда он писал эту работу, которая будет «полупопулярным введением» в государственное управление. Он даже сказал, что считает свою работу «довольно легковесной». Так, более известный в Северной Америке (да и во всем мире) как президент США (1913–1921) Вудро Вильсон предстал в качестве прозорливого теоретика, а наука управления «обогадилась» американским мифологическим прародителем *Public Administration*.

Марк Рутгерс [Rutgers 1997] подчеркивает, что «наука государственного управления» В. Вильсона ни в коем случае не является первым самостоятельным исследованием государственного управления. Фактически до появления упомянутой статьи Вильсона государственное управление было хорошо изучено в Европе, и мы знаем, что Вильсон по крайней мере был знаком с работами некоторых немецких пионеров в этой области [Rosser 2010]. Ричард Дж. Стиллман отметил, что, «формулируя свою дихотомию политика / администрация, Вильсон неправильно истолковал некоторые немецкие произведения, которые он читал» [Stillman 1973]. Впрочем, и центральная тема эссе Вильсона — дихотомия политики и администрации — в настоящее время многими признается мифом (хотя частично полезным) [Svara 2001].

Вильсон был не единственным американским исследователем, который знал о европейской версии исследования государственного управления. Фактически, в отличие от науки государственного управления, исследования европейских практиков часто цитировались учеными Америки в XIX веке. Некоторые американские ученые по истории управленческой мысли утверждают, что, поскольку работа Вильсона оставалась незамеченной до конца 1930-х годов и к тому времени изучение государственного управления было хорошо развито во многих частях мира, неправильно называть его основателем государственного управления [Van Riper 1983]. Если говорить даже об американском управлении, более справедливо отдать должное Фрэнку Гуднау, который положил начало дискуссии *Public Administration*.

Все это ставит под сомнение роль Вильсона в формировании теории государственного управления. Это не означает обесценивания его эссе. Это означает, что ни достоинства данной публикации, ни ее недостатки не повлияли ни на формирование, ни на развитие науки государственного управления. То, что наряду с ним существовало множество независимо написанных

работ по данной теме, говорит о сложившейся в конце XIX – начале XX вв. общественной потребности в США (связанной прежде всего с реформаторским движением), как, впрочем, и в других странах, в лучшем понимании государственного управления и увеличении его эффективности.

Обратим внимание, что критические статьи о вкладе В. Вильсона в науку о государственном управлении написаны известными *американскими* историками управленческой мысли в *высокорейтинговых международных* (читай: *американских*) журналах *по государственному управлению* и упоминаются даже в общепризнанной хрестоматии по истории управленческой мысли [Classics of Public Administration 2015], хотя и называются «ревизионизмом» (в английском языке это понятие не имеет такого оттенка, как в русском). То есть перед нами аргументированные фактическими данными исследования, а не необоснованные выдумки, высосанные из пальца маргиналами или анархистами (анархизм здесь в понимании Фейерабенда [Фейерабэнд 2007]).

В борьбе за приоритет обычно большую роль играют личные и национально-патриотические страсти. Выбранный сюжет показывает почти «стерильные» по отношению к этим страстям условия дискуссии: предполагаемый «пионер» интеллектуальной истории, его современники, его разоблачители принадлежат в основном к одной национальной школе — американской. Соответственно, обсуждение этого кейса лежит почти полностью в сфере рационального исследования. Но все-таки вмешивающиеся посторонние (экстерналистские) факторы искажают историю науки, что ведет к неправильной оценке трендов, концепций, роли отдельных ученых. История управленческой мысли должна базироваться на объективной истории, только тогда от нее будет и практическая польза.

### ***Генеративный искусственный интеллект в изучении роли Вильсона в истории управленческой мысли.***

Несмотря на вполне убедительные аргументы против искаженного понимания роли В. Вильсона в истории управленческой мысли, в общественном сознании и даже в научных кругах до сих господствует представление о нем как об «отце-основателе» public administration. В качестве доказательства стихийного сопротивления консервативного взгляда на рождение новой управленческой науки воспользуемся генеративным искусственным интеллектом. В настоящее время некоторые авторитетные экономисты и управленцы высказывают идеи о полезности и эффективности применения как инструмента в научных исследованиях таких методов искусственного интеллекта, как машинное обучение, искусственные нейронные сети, и других передовых технологий [Брагин и др. 2023].

Фактически обученный на большом объеме данных ChatGPT отражает усредненные/типичные представления общества о любых проблемах и процессах и может служить для описания этих представлений. В определенном смысле он может заменить масштабное социологическое исследование. Ниже приведен диалог с ChatGPT по рассматриваемой теме.

*Юрий Петрунин, [31 марта 2024 г., 14:07:06]:*

Вудро Вильсон считается пионером науки государственного управления. Какие европейские ученые оказали влияние на его эссе «Наука государственного управления»? Кто из ученых и историков критиковал это эссе и почему?

*ChatGPT4 | Midjourney, [31 марта 2024 г., 14:07:12]:*

Эссе «Наука государственного управления» американского президента Вудро Вильсона опубликовано в 1887 году и признано одним из важнейших работ в области политической науки. В процессе подготовки эссе на него оказали влияние европейские ученые: Адольф Вагнер из Германии

с его идеями о функциональном анализе государственных институтов, а также английский историк Генри Мэйн.

Однако не все ученые и историки одобряли работы Вудро Вильсона. Например, английский историк Герберт Фишер критиковал эссе Вильсона за слишком абстрактный и теоретический подход к проблемам государственного управления. Он считал, что Вильсон оставил за рамками своего исследования такие важные аспекты, как исторический контекст и практическая применимость теорий.

*Юрий Петрунин, [31 марта 2024 г., 14:10:19]:*

Повлияли ли на Вудро Вильсона идеи немецкого ученого Лоренца Штейна? Что Вудро Вильсон заимствовал у немецкого ученого?

*ChatGPT4 | Midjourney, [31 марта 2024 г., 14:10:25]:*

Да, идеи немецкого ученого Лоренца Штейна по органической теории государства оказали влияние на Вудро Вильсона при написании его эссе «Наука государственного управления». Вильсон заимствовал у Штейна концепцию государства как организма, в котором различные институты и органы играют определенные функциональные роли, а само государство рассматривается как единое целое.

Эта идея органического подхода к государству помогла Вудро Вильсону развить свою концепцию эффективного управления и принятия решений на основе дифференциации функций и специализации государственных органов. Таким образом, можно сказать, что Вудро Вильсон заимствовал у Лоренца Штейна концепцию органической природы государства и применил ее в своих исследованиях по науке государственного управления.

*Юрий Петрунин, [31 марта 2024 г., 14:15:20]:*

Почему на эссе Вудро Вильсона никто не ссылался до 1940-х гг.?

*ChatGPT4 | Midjourney, [31 марта 2024 г., 14:15:29]:*

Отсутствие ссылок на эссе Вудро Вильсона до 1940-х годов можно объяснить несколькими факторами:

- 1) нешироким распространением: Вильсон не был известен как академик или ученый, а скорее как политик и юрист. Его работы не получили широкого признания в научном сообществе вплоть до того времени. Важность его эссе стала осознаваться лишь с течением времени;
- 2) политическим контекстом: в течение десятилетий после публикации эссе мир охватывали Первая Мировая война, Великая депрессия и другие социально-политические события, что могло отвлечь внимание от работы Вильсона об управлении государством;
- 3) изменением интересов: интересы научного сообщества могли варьироваться в зависимости от актуальных проблем и вызовов того времени, что могло затруднить широкое обсуждение работы Вильсона.

Следует отметить, что к 1940-м годам произведения и идеи Вудро Вильсона начали получать более широкое распространение и внимание со стороны ученых, что способствовало повышению ценности его работы по науке государственного управления.

*Юрий Петрунин, [31 марта 2024 г., 14:19:16]:*

Ссылаться на эссе Вудро Вильсона стали после повторной публикации его эссе в 1941 году? Повлиял ли рост ссылок на эссе из-за того, что Вудро Вильсон был до этого президентом США?

*ChatGPT4 | Midjourney, [31 марта 2024 г., 14:19:23]:*

Да, правда состоит в том, что эссе Вудро Вильсона начали активно цитировать после его повторной публикации в 1941 году. Это связано с тем, что в этот период интерес к работам Вильсона возрос из-за его бывшего статуса президента США (1913–1921) и всплеска академического интереса к его политическим идеям.

Известность и авторитет, достигнутые Вудро Вильсоном в качестве президента, сыграли определенную роль в увеличении внимания к его научным трудам. Его опыт и знания в области государственного управления стали предметом интереса для ученых и исследователей, что способствовало росту ссылок на его эссе.

Таким образом, публикация эссе в 1941 году послужила толчком для увеличения цитирования работ Вудро Вильсона, а его прежний статус президента действительно сыграл роль в повышении интереса к его научным идеям и влиянию на область государственного управления.

*Юрий Петрунин, [31 марта 2024 г., 14:23:09]:*

Может ли тогда Вудро Вильсон считаться родоначальником науки государственного управления в США, если несколько десятилетий с конца XIX века до 1940-х годов наука государственного управления развивалась учеными, которые ничего не знали об эссе Вудро Вильсона 1887 года?

*ChatGPT4 | Midjourney, [31 марта 2024 г., 14:23:16]:*

Да, можно рассматривать Вудро Вильсона как одного из родоначальников науки государственного управления в США несмотря на то, что его эссе не получило широкого признания вплоть до 1940-х годов. Важно понимать, что вклад каждого ученого или политика в развитие науки может быть оценен с учетом их уникальных идей, концепций и влияния на последующие поколения исследователей.

Хотя некоторые ученые до 1940-х годов могли не знать об эссе Вудро Вильсона, они внесли значительный вклад в развитие науки государственного управления в США. Тем не менее работы Вильсона послужили важным импульсом для дальнейшего развития этой области благодаря своему оригинальному подходу к организации государственной деятельности и управлению.

Таким образом, Вудро Вильсон может быть признан как один из пионеров науки государственного управления в США благодаря своему эссе и влиянию на последующие работы и исследования в этой области, даже если его труды стали широко цитироваться лишь в последующие десятилетия.

*Юрий Петрунин, [31 марта 2024 г., 14:26:43]:*

Как можно говорить о том, что идеи Вудро Вильсона послужили импульсом развития науки государственного управления, если никто из ученых не знал про идеи Вудро Вильсона, то есть эти импульсы не влияли на их публикации?

*ChatGPT4 | Midjourney, [31 марта 2024 г., 14:26:54]:*

Вы правы, идеи Вудро Вильсона не могли непосредственно повлиять на развитие науки государственного управления, если ученые не были знакомы с его работами до определенного времени. Влияние научных идей и концепций обычно предполагает их изучение, анализ и дальнейшее внедрение в научные дискуссии и публикации.

Следовательно, можно сказать, что до того времени, когда работы Вудро Вильсона стали широко известны и цитируемы, его идеи не могли оказать непосредственного влияния на современников и последующие поколения ученых в области государственного управления.

Тем не менее развитие науки — это постоянный процесс, результатом которого является синтез различных идей, концепций и подходов. Даже если идеи Вудро Вильсона не были изначально широко распространены, их значимость и влияние могли быть осознаны и восприняты позже, послужив стимулом для новых исследований и теоретических размышлений в области государственного управления.

Таким образом, хотя немногочисленные ученые не знали об идеях Вудро Вильсона в данное время, его работы впоследствии стали важным источником вдохновения и размышлений для последующих исследователей и ученых в этой области.

*Юрий Петрунин, [31 марта 2024 г., 14:29:56]:*

Да, идеи Вудро Вильсона могли повлиять на дальнейшее развитие науки государственного управления, но родоначальником науки государственного управления он не мог быть, поскольку его идеи при становлении науки государственного управления никому не были известны.

*ChatGPT4 | Midjourney, [31 марта 2024 г., 14:30:02]:*

Вы правильно подметили, что для того, чтобы быть родоначальником науки государственного управления, идеи и работы Вудро Вильсона должны были быть известны и оказывать влияние на современников в период формирования этой науки. Учитывая, что его эссе «Наука государственного управления» не привлекло широкого внимания до более позднего времени, несколько десятилетий после публикации, корректно указать, что Вудро Вильсон не мог быть именно родоначальником науки государственного управления.

Однако его идеи и концепции впоследствии получили признание и внимание, став важным компонентом развития данной области знаний. Таким образом, хотя он не был родоначальником, его вклад в науку государственного управления впоследствии оказался значительным и важным для ее развития в будущем.

Как видно из диалога, ChatGPT4 упрямо сопротивляется фактам и логике развития истории государственного управления и выдвигает не очень обоснованные объяснения забвения идей Вильсона («немногочисленные ученые», «не мог повлиять на развитие науки», «война» и др.). Даже согласившись в конце концов со спорностью роли В. Вильсона как основателя нового научного направления, ChatGPT4 не смог отказаться от высокой оценки его вклада в возникновение Public Administration. Иными словами, научное и образовательное сообщества не готовы отречься от восприятия Вильсона как «отца-основателя» или хотя бы подкорректировать представления о вкладе американского политолога в теорию государственного управления.

### ***Вудро Вильсон и Грегор Мендель: общее и отличия***

Пожалуй, важным аргументом ChatGPT4 представляется следующий: через несколько десятилетий развития американской науки государственного управления реинкарнация эссе В. Вильсона все-таки могла содержать некоторые моменты, способные после столь долго забвения придать новый импульс научному познанию. Тем более что похожий сюжет в истории науки имеется и он очень похож на историю с «фальстартом» Вильсона. Речь идет о Г. Менделе, первооткрывателе и настоящем «отце» науки генетики на рубеже XIX–XX веков. Более того, влияние биологических концепций, прежде всего дарвинизма, на Вудро Вильсона уже выявлено учеными [Slomski 2022].

В 1865 году Грегор Мендель сделал доклад под названием «Опыты над растительными гибридами» на двух заседаниях Брюннского общества естествоиспытателей. В следующем году он опубликовал свои статьи в очередном томе «Трудов Общества естествоиспытателей Брюнна» [Mendel 1866]. Несмотря на то, что «Труды...» рассылались в европейские университетские библиотеки, отреагировал на публикацию только один человек (хотя достаточно авторитетный) — ботаник Карл фон Негели, который посоветовал автору провести опыты и над другими видами растений.

Далее история еще больше похожа на сюжет с В. Вильсоном: молчание коллег, война между Пруссией и Австрией (у Вильсона — Первая мировая война), не способствующая научным исследованиям, смена деятельности с научной на административную (избрание Менделя настоятелем монастыря св. Фомы, избрание Вильсона президентом США) и другие мелкие совпадения.

«В 1900 году сразу трое ученых “переоткрыли” законы Менделя, — пишет Сергей Багоцкий, — голландец Гуго де Фриз, немец Карл Корренс и австриец Эрих Чермак. Все они отправили рукописи

своих работ в один журнал — “Известия Германского ботанического общества”, и все цитировали статью Менделя в номере брюнских “Трудов...” за 1866 год и предложили называть открытые законы “законами Менделя» [Багоцкий 2023].

Почему более чем через четверть века сразу три авторитетных ученых независимо друг от друга присягнули уже ушедшему в мир иной ученому-монаху? Причина заключается в том, что развитие учения о наследственности хотя и продвинулось в некотором отношении дальше опытов Менделя, но фактически существовало на другой концептуальной базе. Перечислим основные результаты Менделя, перевернувшие методологические и эпистемологические основания новой науки и прочно вошедшие в ее практику и теорию. Во-первых, Мендель создал применяющуюся до сих пор стратегию исследований: выделение наследования отдельных качественных признаков биологического вида и количественную (математическая — комбинаторика и статистика) обработку полученных данных; во-вторых, он открыл дискретность наследственных признаков и их разделение на доминантные и рецессивные; наконец, в-третьих, он вывел на основе своих исследований три закона наследования, ставшие каркасом новой биологической науки [Багоцкий 2023].

«Можно сказать, — пишет А.И. Ермолаев, — что хотя “точкой бифуркации” для генетики стал 1900-й, а вовсе не 1865 г., но не будь открытия Менделя в 1865 г., публикации 1900 г. не произвели бы на современников такого впечатления и, возможно, не стали бы этой самой “точкой бифуркации”. Таким образом, влияние Менделя на историю биологии огромно, хотя и выявляется опосредованно, через историю переоткрытия его законов» [Ермолаев 2022, 183]. Можно ли применить выводы из истории возникновения генетики к истории публикации эссе Вудро Вильсона? Весьма сомнительно. Забытое («пере-открытое») эссе американского политолога в лучшем случае было близко работам его современников, но никакого импульса не могло иметь в середине XX столетия, поскольку за полвека государственное управление ушло настолько далеко вперед и в теории, и на практике, что наброскам Вильсона нечего было добавить к ним.

### **Заключение**

Обычно проблема научного приоритета связана с борьбой двух (реже трех) ученых, претендующих на роль первооткрывателя / пионера новой концепции. Эпизод с Вудро Вильсоном представляет собой редкий случай, когда претендент на лавры только один, но не все уверены, что он действительно достоин этой роли или даже что такой герой вообще нужен. Очевидно, что потребность иметь весомого родоначальника науки (все-таки президент США!) сыграла свою роль, превратив никому не известного исследователя в мифического творца научной традиции.

На наш взгляд, главная заслуга Вудро Вильсона состоит не в создании науки государственного управления, существовавшей задолго до его рождения, а в выделении ее новой версии из области политологии (точнее сказать, указание, в каком направлении нужно двигаться). В европейской традиции XIX века государственное управление относилось скорее к юридическим или философским наукам (Гегель, Лоренц Штейн, Гольцев). В американском же варианте госуправление вышло из лона американской политологии: не случайно Вильсон был президентом Американской ассоциации политической науки. Впрочем, в XX столетии государственное управление как область науки все больше сближалось с экономикой и менеджментом.

Какие уроки можно извлечь из описанного сюжета? Представляет ли он интерес только для историков управленческой науки? Думаю, что есть много реальных управленческих проблем, для разрешения которых случай В. Вильсона может быть полезен. Современный отечественный пример — возрождение стратегического планирования и экономической кибернетики (пока в основном в научном поле). Встал вопрос об объективной оценке роли советских кибернетиков

в развитии управленческой мысли. Правильно ли мы их понимаем? Адекватно ли осмысливаем их концепции? Объективно ли оцениваем роль отдельных ученых? Наконец, кто является основателем советской экономической кибернетики, заложившим фундамент ее дальнейшей эволюции? От правильной оценки вклада в науку работ В.М. Глушкова, Н.И. Ведуты, А.И. Китова и др. зависит не только построение реальной исторической траектории науки, но и выбор наиболее перспективного направления развития экономической кибернетики и стратегического планирования. Помощь истории управленческой мысли здесь крайне важна.

**Список литературы:**

- Багоцкий С. Монах тысячи цветов // Химия и жизнь. 2023. № 1. URL: [https://elementy.ru/nauchno-populyarnaya\\_biblioteka/436717/Monakh\\_tysyachi\\_tsvetov](https://elementy.ru/nauchno-populyarnaya_biblioteka/436717/Monakh_tysyachi_tsvetov)
- Брагин А.В., Бахтизин А.Р., Макаров В.Л. Большие языковые модели четвертого поколения как новый инструмент в научной работе // Искусственные общества. 2023. Т. 18. № 1. DOI: [10.18254/S207751800025046-9](https://doi.org/10.18254/S207751800025046-9)
- Ермолаев А.И. О роли Менделя в истории биологии (к 200-летию Грегора Менделя) // Историко-биологические исследования. 2022. Т. 14. № 4. С. 176–186. DOI: [10.24412/2076-8176-2022-4-176-186](https://doi.org/10.24412/2076-8176-2022-4-176-186)
- Фейерабенд П. Против метода. Очерки анархистской теории познания. М.: АСТ: АСТ Москва: Хранитель, 2007
- Classics of Public Administration / ed. by J.M. Shafritz, A.C. Hyde. Orlando, Florida: Harcourt Brace College Publishers, 1997.
- Classics of Public Administration / ed. by J.M. Shafritz, A.C. Hyde. Boston: Cengage Learning, 2015.
- Goodnow F.J. Politics and Administration: A Study in Government. New York: Russell and Russell, 1900.
- Marshev V.I. History of Management Thought. Genesis and Development from Ancient Origins to the Present Day. Luxemburg: Springer, 2021.
- Martin D.W. The Fading Legacy of Woodrow Wilson // Public Administration Review. 1988. Vol. 48. Is. 2. P. 631–636. DOI: [10.2307/975764](https://doi.org/10.2307/975764)
- Mendel G. Versuche über Pflanzen-Hybriden // Verhandlungen des naturforschenden Vereines in Brünn. 1866. Bd. 4. S. 3–47.
- Rosser C. Woodrow Wilson's Administrative Thought and German Political Theory // Public Administration Review. 2010. Vol. 70. Is. 4. P. 547–556. DOI: [10.1111/j.1540-6210.2010.02175.x](https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2010.02175.x)
- Rutgers M.R. Beyond Woodrow Wilson: The Identity of the Study of Public Administration in Historical Perspective // Administration and Society. 1997. Vol. 29. Is. 3. P. 276–300. DOI: [10.1177/009539979702900302](https://doi.org/10.1177/009539979702900302)
- Slomski B. Darwin and American Public Administration. Woodrow Wilson's Darwinian Argument for Administration // Politics and the Life Sciences. 2022. Vol. 41. Is. 1. DOI: [10.1017/pls.2021.24](https://doi.org/10.1017/pls.2021.24)
- Stillman R.J. Woodrow Wilson and the Study of Administration: A New Look at an Old Essay // American Political Science Review. 1973. Vol. 67. Is. 2. P. 582–588. DOI: [10.2307/1958787](https://doi.org/10.2307/1958787)
- Svara .H. The Myth of the Dichotomy: Complementarity of Politics and Administration in the Past and Future of Public Administration // Public Administration Review. 2001. Vol. 61. Is. 2. P. 176–183. DOI: [10.1111/0033-3352.00020](https://doi.org/10.1111/0033-3352.00020)
- Van Riper P. The American Administrative State: Wilson and the Founders — An Unorthodox View // Public Administration Review. 1983. Vol. 43. Is. 2. P. 477–490. DOI: [10.2307/975915](https://doi.org/10.2307/975915)
- White D. Introduction to the Study of Public Administration. New York: Macmillan, 1926.

Willoughby W. F. Principles of Public Administration. Baltimore: The Johns Hopkins Press, 1927.

Wilson W. The Study of Administration // Political Science Quarterly. 1887. Vol. 2. P. 197–222.

#### References:

Bagotsky S. (2023) Monakh tysyachi tsvetov [Monk of a thousand flowers]. *Khimiya i zhizn'*. No. 1. Available at: [https://elementy.ru/nauchno-populyarnaya\\_biblioteka/436717/Monakh\\_tysyachi\\_tsvetov](https://elementy.ru/nauchno-populyarnaya_biblioteka/436717/Monakh_tysyachi_tsvetov)

Bragin A., Bakhtizin A., Makarov V. (2023) Large Fourth-Generation Language Models as a New Tool in Scientific Research. *Iskusstvennyye obshchestva*. Vol. 18. Is. 1. DOI: [10.18254/S207751800025046-9](https://doi.org/10.18254/S207751800025046-9)

Ermolaev A.I. (2022) What Role did Mendel Play in the History of Biology (to the 200th Anniversary of Gregor Mendel). *Istoriko-biologicheskiye issledovaniya*. 2022. Vol. 14. No. 4. P. 176–186. DOI: [10.24412/2076-8176-2022-4-176-186](https://doi.org/10.24412/2076-8176-2022-4-176-186)

Feyerabend P.K. (2007) *Against Method. Outline of an Anarchist Theory of Knowledge*. Moscow: AST: AST Moskva: Khranitel'.

Goodnow F.J. (1900) *Politics and Administration: A Study in Government*. New York: Russell and Russell.

Marshev V.I. (2021) *History of Management Thought. Genesis and Development from Ancient Origins to the Present Day*. Luxemburg: Springer.

Martin D.W. (1988) The Fading Legacy of Woodrow Wilson. *Public Administration Review*. Vol. 48. No. 2. P. 631–636. DOI: [10.2307/975764](https://doi.org/10.2307/975764)

Mendel G. (1866) Versuche über Pflanzen-Hybrien. *Verhandlungen des naturforschenden Vereines in Brünn*. Bd. 4. S. 3–47.

Rosser C. (2010) Woodrow Wilson's Administrative Thought and German Political Theory. *Public Administration Review*. Vol. 70. Is. 4. P. 547–556. DOI: [10.1111/j.1540-6210.2010.02175.x](https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2010.02175.x)

Rutgers M.R. (1997) Beyond Woodrow Wilson: The Identity of the Study of Public Administration in Historical Perspective. *Administration and Society*. Vol. 29. Is. 3. P. 276–300. DOI: [10.1177/009539979702900302](https://doi.org/10.1177/009539979702900302)

Shafritz J.M., Hyde A.C. (eds.) (1997) *Classics of Public Administration*. Orlando, Florida: Harcourt Brace College Publishers.

Shafritz J.M., Hyde A.C. (eds.) (2015) *Classics of Public Administration*. Boston: Cengage Learning, 2015.

Slomski B. (2022) Darwin and American Public Administration. Woodrow Wilson's Darwinian Argument for Administration. *Politics and the Life Sciences*. Vol. 41. Is. 1. DOI: [10.1017/pls.2021.24](https://doi.org/10.1017/pls.2021.24)

Stillman R.J. (1973) Woodrow Wilson and the Study of Administration: A New Look at an Old Essay. *American Political Science Review*. Vol. 67. Is. 2. P. 582–588. DOI: [10.2307/1958787](https://doi.org/10.2307/1958787)

Svara J.H. (2001) The Myth of the Dichotomy: Complementarity of Politics and Administration in the Past and Future of Public Administration. *Public Administration Review*. Vol. 61. Is. 2. P. 176–183. DOI: [10.1111/0033-3352.00020](https://doi.org/10.1111/0033-3352.00020)

Van Riper P. The American Administrative State: Wilson and the Founders — An Unorthodox View. *Public Administration Review*. Vol. 43. Is. 2. P. 477–490. DOI: [10.2307/975915](https://doi.org/10.2307/975915)

White D. (1926) *Introduction to the Study of Public Administration*. New York: Macmillan.

Willoughby W.F. (1927) *Principles of Public Administration*. Baltimore: The Johns Hopkins Press.

Wilson W. (1887) The Study of Administration. *Political Science Quarterly*. Vol. 2. P. 197–222.

Дата поступления/Received: 02.04.2024

## Цивилизационное измерение этнополитической безопасности Российской Федерации: теоретический аспект

Погорельский Дмитрий Михайлович

Аспирант, SPIN-код РИНЦ: [2594-1743](#), ORCID: [0009-0008-1376-5543](#), [dpogorelskiy@gmail.com](mailto:dpogorelskiy@gmail.com)

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

### Аннотация

В целях защиты национальных интересов России в условиях геополитической напряженности растет потребность в обновлении и совершенствовании теоретических подходов к обеспечению национальной безопасности государства, в том числе в этнополитической сфере. Актуальность исследования обусловлена как полиэтничным составом населения России, так и увеличением числа внешних и внутренних угроз гармоничному состоянию межнациональных отношений. Автор обращается к цивилизационному подходу, востребованность которого в современных исследованиях повышается, и рассматривает соотношение понятий «этнополитическая безопасность» и «цивилизационная безопасность» как двух составляющих национальной безопасности Российской Федерации. В статье рассматриваются их наиболее распространенные академические трактовки. На основе анализа Стратегии национальной безопасности РФ делается вывод о невозможности обеспечения этнополитической безопасности государства без учета контекста цивилизационного противостояния. В связи с этим предлагается трактовать этнополитическую безопасность в качестве подсистемы обеспечения безопасности государства-цивилизации. Результаты анализа также позволяют утверждать, что это измерение этнополитической безопасности, фокусирующееся на защите ценностных границ, имеет свое отражение в корпусе документов стратегического планирования РФ.

### Ключевые слова

Этнополитическая безопасность, национальная безопасность, Россия как государство-цивилизация, цивилизационный подход, Стратегия национальной безопасности РФ.

### Для цитирования

Погорельский Д.М. Цивилизационное измерение этнополитической безопасности Российской Федерации: теоретический аспект // Государственное управление. Электронный вестник. 2024. № 104. С. 37–46. DOI: 10.55959/MSU2070-1381-104-2024-37-46

## Civilizational Dimension of Russia's Ethnopolitical Security: Theoretical Aspect

Dmitriy M. Pogorelskiy

Postgraduate student, ORCID: [0009-0008-1376-5543](#), [dpogorelskiy@gmail.com](mailto:dpogorelskiy@gmail.com)

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

### Abstract

To protect the national interests of the Russian Federation in the context of geopolitical tension, there is a growing need to update theoretical approaches to ensuring Russia's national security, including the ethnopolitical field. The relevance of the study is determined by the multi-ethnic composition of Russia and the increasing number of external and internal threats to the harmonious state of interethnic relations. On the base of application of the civilizational approach, the demand for which in topical studies is increasing, the author examines the relationship between the concepts of "ethnopolitical security" and "civilizational security" as two components of Russia's national security. The article discusses their common academic interpretations. Based on the analysis of the Russian Federation's National Security Strategy, a conclusion is made about the impossibility of ensuring the ethnopolitical security of Russia without taking into account the context of civilizational confrontation. The author proposes to consider ethnopolitical security as a subsystem of ensuring the security of a civilization state. Also the results suggest that this dimension of ethnopolitical security, focusing on the protection of value boundaries, is reflected in strategic planning documents of the Russian Federation.

### Keywords

Ethnopolitical security, national security, Russia as civilization state, civilizational approach, Russian Federation's National Security Strategy.

### For citation

Pogorelskiy D.M. (2024) Civilizational Dimension of Russia's Ethnopolitical Security: Theoretical Aspect. *Gosudarstvennoye upravleniye. Elektronnyy vestnik*. No. 104. P. 37–46. DOI: 10.55959/MSU2070-1381-104-2024-37-46

### Введение

В условиях глобального геополитического противостояния значительно увеличилось количество вызовов национальной безопасности Российской Федерации и стабильности российского общества. Одним из наиболее уязвимых объектов для внешнего и внутреннего воздействия выступает гармоничное состояние межнациональных отношений, которому угрожают рост миграционных потоков и стирание информационных барьеров. Отдельную группу угроз формирует

деструктивная деятельность зарубежных субъектов, направленная на дискредитацию российской государственности, подрыв основ конституционного строя Российской Федерации, раскол общества по национальному и иным признакам<sup>1</sup>.

Статья посвящена анализу этнополитической безопасности России как составляющей ее национальной безопасности, рассматриваемой через призму цивилизационного подхода. Как отмечают исследователи [Сургуладзе 2023], этот подход обладает высоким эвристическим потенциалом при анализе укрепления национальной безопасности и суверенитета России, ее национальных интересов и приоритетов развития. Его интегрированность в официальный дискурс и представленность в актуальном корпусе документов стратегического планирования определяет необходимость научного осмысления именно цивилизационного измерения безопасности. Цель исследования — разработать и научно обосновать концепт этнополитической безопасности Российской Федерации как подсистемы обеспечения безопасности государства-цивилизации. Для ее достижения автором было определено содержание категорий «этнополитическая безопасность» и «цивилизационная безопасность»; с опорой на актуальные документы стратегического планирования обозначено их место в общей системе национальной безопасности, выявлена сущность обеспечения этнополитической безопасности России как государства-цивилизации. Для решения поставленных задач применены системный и структурно-функциональный методы.

### **Цивилизационная безопасность и безопасность государства-цивилизации**

В нормативно-правовых документах и научной литературе традиционно по объекту обеспечения безопасности выделяются три уровня, вместе образующих систему национальной безопасности: безопасность личности, общественная безопасность и государственная безопасность. Эти компоненты представлены в наиболее признанных теориях безопасности, однако в современных условиях государства, претендующие на цивилизационный статус, должны обратить внимание на свою защиту именно как цивилизаций. Некоторые ученые полагают, что Россия для повышения уровня своей защищенности испытывает потребность в легитимизации данного направления как части системы национальной безопасности и неотъемлемого компонента главного доктринального документа в этой сфере — Стратегии национальной безопасности РФ [Пазюк и др. 2022, 34]. По мнению автора, подобная точка зрения является обоснованной и объясняется необходимостью преодоления «глобального цивилизационного и ценностного кризиса»<sup>2</sup>. Кроме того, Россия официально провозглашает себя самобытным государством-цивилизацией, «сплотившей русский народ и другие народы, составляющие культурно-цивилизационную общность Русского мира»<sup>3</sup>.

Приведенная формулировка, как и другие концепции российской (евразийской, русской, восточнославянской) цивилизации, подразумевает, что она не ограничивается территорией Российской Федерации. В рамках цивилизационного подхода российское государство выступает только «стержневым государством», «государством-лидером» своего цивилизационного пространства, границы которого различаются в зависимости от конкретной трактовки. Например, с точки зрения исследователей, развивающих идею евразийской локальной цивилизации, ее пространство включает в себя несколько контуров, различно интегрированных с «ядром» — Россией. Первый контур образует Союзное государство России и Республики Беларусь, представляющих собой цивилизационное единство. Во второй контур входят страны — участницы Евразийского

<sup>1</sup> Патрушев заявил, что Запад развернул масштабную кампанию, нацеленную на разрушение России // ТАСС [Электронный ресурс]. URL: <https://tass.ru/politika/17326383> (дата обращения: 08.02.2024).

<sup>2</sup> Указ Президента РФ от 09.11.2022 г. № 809 «Об утверждении Основ государственной политики по сохранению и укреплению традиционных российских духовно-нравственных ценностей» // КонсультантПлюс [Электронный ресурс]. URL: [https://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_430906/](https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_430906/) (дата обращения: 08.02.2024).

<sup>3</sup> Указ Президента РФ от 31.03.2023 г. № 229 «Об утверждении Концепции внешней политики Российской Федерации» // КонсультантПлюс [Электронный ресурс]. URL: [https://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_443540/](https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_443540/) (дата обращения: 08.02.2024).

экономического союза. Третий и четвертый контуры образуют соответственно ряд государств Содружества Независимых Государств и «отдельные территории русского мира».

Ввиду активного использования цивилизационной риторики в официальном дискурсе и отсутствия законодательного определения, в научной и публицистической литературе встречаются различные подходы к изучению цивилизационной безопасности, которые могут быть сведены к двум широким исследовательским подходам. Приверженцы первого подхода обозначают термином «цивилизационная безопасность» подсистему обеспечения безопасности, выделяемую по предмету обеспечения. В данном случае цивилизационная безопасность образует отдельную сферу общественных отношений и находится на одном аналитическом уровне с информационной, военной и другими видами безопасности. Так, С.В. Сабаева в качестве синонимов употребляет категории «цивилизационная безопасность» и «духовно-культурная» безопасность [Сабаева 2023]. Таким образом, цивилизационная безопасность должна обеспечиваться на перечисленных выше уровнях системы национальной безопасности.

Второй подход, напротив, фактически признает цивилизацию отдельным, наивысшим уровнем обеспечения безопасности, который обладает качественно иными характеристиками и принципиально не является суммой безопасностей государств, составляющих цивилизацию [Мелешин, Шабалина 2023, 149]. Соответственно, в указанной трактовке цивилизационная безопасность Российской Федерации — это состояние «защищенности и обеспеченности жизненно важных интересов человека, общества и России как государства — лидера Евразийской локальной цивилизации от воздействия внешних и внутренних вызовов и угроз» [Пазюк и др. 2022, 31]. Другие исследователи, рассматривающие цивилизационную безопасность как безопасность цивилизационного пространства, отмечают, что она должна включать «все уровни и все сферы жизнедеятельности личности, общества, братских народов и государств» [Дердюк 2010, 45]. Можно встретить и комплексные дефиниции, согласно которым цивилизационная безопасность — одновременно способ функционирования цивилизации, который обеспечивает сохранение ее целостности и устойчивости, и способность противостоять экзогенным и эндогенным вызовам [Скворцов и др. 2016, 105]. По нашему мнению, в этих и других существующих трактовках цивилизационная безопасность понимается как безопасность цивилизации, а в случае с Россией — государства-цивилизации. Именно в таком значении «цивилизационная безопасность» будет употребляться в настоящей работе.

### ***Этнополитическая безопасность в системе национальной безопасности Российской Федерации***

Согласно Стратегии национальной безопасности РФ<sup>4</sup>, обеспечение национальной безопасности государства направлено на защиту его национальных интересов от внешних и внутренних угроз. В соответствии с перечнем национальных интересов Российской Федерации, документ приводит девять стратегических национальных приоритетов, на достижении которых должны концентрироваться усилия органов публичной власти и институтов гражданского общества. Среди этих приоритетов: сбережение народа России и развитие человеческого потенциала; оборона страны; государственная и общественная безопасность; информационная безопасность; экономическая безопасность и т. д.

Действующая редакция Стратегии, как и ее прошлые версии, не приводит закрытый список подсистем или направлений реализации в зависимости от предмета обеспечения безопасности.

<sup>4</sup> Указ Президента РФ от 02.07.2021 г. № 400 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации» // КонсультантПлюс [Электронный ресурс]. URL: [https://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_389271/](https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_389271/) (дата обращения: 08.02.2024).

В условиях динамичности внешней среды и возрастания числа угроз безопасности, а также роста доли именно внутренних угроз национальной безопасности [Юсупова 2020, 205] данное решение представляется обоснованным, поскольку новые направления находят отражение в самом тексте регулярно обновляемого документа. Их непосредственное количество изменяется от редакции к редакции как путем обновления самой системы национальной безопасности России, так и корректировкой содержания подсистем. Так, помимо предметных направлений, внесенных в перечень стратегических национальных приоритетов, в актуальной версии Стратегии упомянуты продовольственная, энергетическая и иные виды безопасности.

Несмотря на ощутимую роль этнополитических вызовов в официальном дискурсе российской политической элиты [Бахлов, Бахлова 2020] и корпусе документов стратегического планирования<sup>5</sup>, этнополитическая безопасность или ее аналоги не упоминаются в Стратегии и других документах, в которых заложены концептуальные подходы к обеспечению безопасности России<sup>6</sup>. Ее предмет содержательно распределен между двумя стратегическими приоритетами — государственной и общественной безопасностью и защитой традиционных российских духовно-нравственных ценностей, культуры и исторической памяти. В случае с первым Стратегия ставит задачу «предупреждения и нейтрализации социальных, межконфессиональных и межнациональных конфликтов, сепаратистских проявлений, ...формирования этнических и религиозных анклавов, социальной и этнокультурной изолированности отдельных групп граждан». В качестве одной из задач обеспечения второго приоритета указано «укрепление гражданского единства, общероссийской гражданской идентичности, межнационального и межконфессионального согласия, сохранение самобытности многонационального народа Российской Федерации». С решением авторов Стратегии не выделять этнополитическую безопасность как отдельное направление согласны и некоторые ученые. Например, авторы коллективной монографии, изданной под грифом Военной академии Генерального штаба Вооруженных Сил РФ, рассматривают 15 тематических направлений обеспечения безопасности, среди которых отсутствует этнополитическая безопасность или ее аналог [Прогнозируемые вызовы и угрозы национальной безопасности Российской Федерации и направления их нейтрализации 2021]. Однако в целом можно сказать, что эта точка зрения не является доминирующей.

Отечественные и зарубежные исследователи предложили ряд позиций касательно места, занимаемого этнополитической безопасностью в системе национальной безопасности. Как отмечает азербайджанский ученый К. Аллахвердиев, этнический фактор может быть интегрирован в систему национальной безопасности в качестве ее «этнополитических аспектов», «безопасности в этнической сфере» или отдельного и независимого направления [Аллахвердиев 2017]. Речь, как и в случае с цивилизационной безопасностью, идет об аналитическом уровне дефиниции. Сам автор поддерживает выделение этнополитической безопасности в качестве и исследовательской парадигмы, и концептуального подхода, и направления исследований. По его мнению, проблемы этнополитического характера не могут быть «растворены» в экономической или социально-политической подсистеме, а потому нуждаются в анализе через призму национальных интересов в этнической сфере и теоретическом и методологическом обособлении. Схожую позицию высказывает и Г.И. Юсупова, подчеркивающая возможности применения институционального и количественного подходов при анализе этнополитической безопасности и обращающая внимание на перспективность ее выделения в качестве предмета изучения защищенности объекта любого

<sup>5</sup> См., например: Указ Президента РФ от 19.12.2012 г. № 1666 «О Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года» // КонсультантПлюс [Электронный ресурс]. URL: [https://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_139350/](https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_139350/) (дата обращения: 08.02.2024).

<sup>6</sup> Концепция общественной безопасности в Российской Федерации (утв. Президентом РФ от 14.11.2013 г. № Пр-2685) // КонсультантПлюс [Электронный ресурс]. URL: [https://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_154602/](https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_154602/) (дата обращения: 08.02.2024).

уровня (национального, регионального, муниципального) от угроз в сфере этнополитических отношений [Юсупова 2020].

В пользу данной точки зрения свидетельствует сохранение за феноменом этнического значения инструмента политической социализации, рекрутирования, коммуникации. Можно согласиться с мнением ученых, что в условиях глобальных вызовов и угроз он может влиять на все уровни национальной безопасности, так как служит переменной, участвующей, с одной стороны, в этнизации политики и, с другой стороны, политизации этничности. Эти взаимные процессы делают этничность конфликтообразующим фактором и провоцируют этнополитические конфликты, в которых часто крайне затруднительно установить их этническую или политическую природу [Авксентьев и др. 2020]. В связи с этим Л.В. Савинов предлагает понимать под этнополитической безопасностью «этническое содержание национальной безопасности в условиях многосоставного общества как этносистемы». Последняя трактуется им в качестве совокупности традиционных национально-этнических взаимоотношений, основанных на слаженной этнонациональной субординации, которая не ущемляет в правах какую-либо часть системы, а способствует ее прогрессу [Савинов 2023, 44].

Примечательно, что, помимо отечественных исследователей, высокий интерес к проблематике этнической безопасности (ethnic security) проявляют ученые другого государства-цивилизации — Индии. Они отмечают, что любому полиэтническому государству необходимо выработать единый подход к обеспечению своей внутренней безопасности в области межэтнических отношений, после чего этот новый вид безопасности встал бы в один ряд с другими видами безопасности [Paleri 2022, 815]. «Секьюритизация» сферы этнического включила бы в отдельную сферу регулирования такие деструктивные феномены, как этнонационализм, фундаментализм, сепаратизм [Rouchoudhury 2015]. Позиция этих авторов во многом перекликается с утверждениями отечественных политологов о том, что ввиду сложности этнических различий необходимо управлять ими не спорадически, а посредством эффективной и долгосрочной профильной политики обеспечения безопасности.

Как и в случае с видами безопасности, упоминаемыми в Стратегии национальной безопасности РФ, в политической науке также продолжается процесс научной дифференциации. Наряду с этнополитической безопасностью учеными предлагаются такие смежные категории, как этноконфессиональная, этнокультурная, религиозная, духовная безопасность. Причем эти термины могут употребляться как в качестве отдельных и равноценных феноменов, так и концептуально «поглощать» друг друга. Так, Г.И. Юсупова и К.М. Магомедалиева при изучении категории «региональная безопасность» разделяют этнополитическую, этносоциальную, этноконфессиональную, этнокультурную безопасность. В их трактовке первая определяется как «отсутствие или минимизация угроз в сфере межэтнических отношений, создание условий для стабилизации этнополитической ситуации на основе формирования межэтнического согласия» [Юсупова, Магомедалиева 2021, 27]. Вторая связана с отсутствием опасностей и рисков в социальном развитии полиэтнического общества, минимизацией предпосылок для протестной этнической мобилизации. Этноконфессиональная и этнокультурная разновидности безопасности выступают компонентами духовной безопасности. По нашему мнению, в целях настоящего исследования настолько сложная дифференциация предметной области представляется излишней, а потому в дальнейшем внимание будет сфокусировано на этнополитической безопасности как этническом содержании национальной безопасности.

## **Этнополитическая безопасность Российской Федерации как государства-цивилизации**

Как было показано выше, несмотря на достаточно высокую степень научной разработанности и значимость этнического фактора для безопасности государства, этнополитическая безопасность не является одной из подсистем национальной безопасности РФ. При этом обеспечение устойчивости и стабильности межнациональных отношений в таком сложном обществе, как российское, затрагивает целый комплекс задач, лежащих на стыке многих сфер социальной жизни. Среди них противодействие идеологии экстремизма и терроризма; сохранение материального и нематериального этнокультурного наследия и этнокультурного пространства и т. д.

Исходя из официально декларируемого подхода, определяющего Россию как государство-цивилизацию, предметное поле этнополитической безопасности может быть логично поделено на два компонента, соответствующих упомянутым выше стратегическим приоритетам. Первый, относящийся к «государственному» содержанию, касается непосредственных факторов нестабильности, таких как межнациональные конфликты. Второй компонент ближе к «цивилизации», поскольку затрагивает сферу ценностей, в которую входят общероссийская гражданская идентичность, укрепление гражданского единства, межнациональное и межконфессиональное согласие и другие вопросы. Содержательно эти направления соотносятся с выделяемыми в литературе задачами обеспечения этнополитической безопасности в многосоставном обществе: безопасным и устойчивым развитием представителей всех этносов, независимо от национальной принадлежности, и формированием общероссийской идентичности [Юсупова 2020, 205].

Находясь в рамках цивилизационного подхода и продолжая данную логику, можно применить наработки теории, подразделяющей конфликты на две группы — конфликты интересов и конфликты ценностей. Как проявление угроз этнополитической безопасности первый тип связан со столкновениями этнических общностей, разделяющих одну и ту же цивилизационную идентичность. Их причинами служат утилитарные потребности: материальные блага, территория, социальный статус. В случае с конфликтом ценностей имеет место мировоззренческое противоречие между этническими сообществами, которые не принадлежат к одной цивилизации и имеют свое видение мира на всех уровнях властных отношений [Беспалова, Расторгуев 2017, 29]. Осознав себя объектом дискриминации или угнетения, этнические общности могут вступать в конфликты и прибегать к насильственным и ненасильственным методам сопротивления, в основе которых лежит борьба за перераспределение экономических и политических ресурсов [Asal, Phillips 2018]. Более того, многие конфликтные ситуации, которые, на первый взгляд, обусловлены этнической природой, имеют другие предпосылки и могут быть решены политическими методами, в том числе расширением возможностей легальной политической деятельности, кооптацией лидеров враждующих группировок в общенациональную элиту, включением маргинальных групп в системную политику [Gleditsch, Polo 2016]. Как отмечает А. Виммер [Wimmer 2008, 997–998], консенсус между социальными акторами будет достигнут с большей вероятностью, если они уже обладают рядом общих установок и взглядов. Этничность же остается единственным существенным различием, которое в конечном итоге будет преодолено путем обмена экономическими, политическими и символическими ресурсами. В соответствии с упомянутой типологией подобные механизмы урегулирования могут быть эффективны только в случае конфликта интересов, но не ценностного конфликта.

Вне зависимости от того, определяется Россия как государство-цивилизация или стержневое государство евразийской цивилизации, именно наличие границ цивилизационной идентичности (или ценностных границ) подтверждает ее статус локальной цивилизации. Кроме того, удельный вес

«цивилизационного» компонента этнополитической безопасности повышается ввиду объективных причин, в том числе снижения роли национальной (гражданской идентичности) и возрастания важности этнической и наднациональной идентичностей. Этот процесс способствует складыванию и укреплению цивилизационной идентичности на основе общих ценностей, после чего происходит отказ от использования дестабилизирующей политической риторики и эксплуатации идеологии этнического национализма [Скворцов и др. 2016, 106].

Результаты анализа могут быть представлены в виде таблицы, в которой приведено авторское понимание соотношения этнополитической и цивилизационной безопасности Российской Федерации (Таблица 1).

**Таблица 1. Измерения этнополитической безопасности России<sup>7</sup>**

Наименование характеристики	Этнополитическая безопасность России как государства	Этнополитическая безопасность России как цивилизации
Уровень системы национальной безопасности РФ	Государство и общество	Цивилизация
Объект защиты	Этнополитическая стабильность и устойчивое развитие	Ценности
Стратегический приоритет согласно Стратегии национальной безопасности РФ	Государственная и общественная безопасность	Защита традиционных российских духовно-нравственных ценностей, культуры и исторической памяти
Решаемая задача	Безопасное и устойчивое развитие представителей всех этносов	Формирование и развитие общероссийской идентичности
Тип конфликтов	Конфликт интересов	Конфликт ценностей

### **Выводы**

Таким образом, в ходе исследования была раскрыта сущность понятий «этнополитическая безопасность» и «цивилизационная безопасность» и дано авторское понимание этнополитической безопасности Российской Федерации как подсистемы обеспечения безопасности государства-цивилизации. На основе рассмотренных теоретических подходов отечественных и зарубежных политологов показано, что поддержание защищенности и устойчивого развития этнической сферы в современных условиях невозможно без учета цивилизационного измерения системы национальной безопасности. В связи с этим в целях повышения степени защищенности России от внешних и внутренних угроз необходимо учитывать контекст цивилизационного противостояния. По результатам проведенного анализа в статье было предложено концептуально подразделить этнополитическую безопасность на два измерения, одно из которых фокусируется на отстаивании национальных интересов России как цивилизации. По нашему мнению, подобный подход наиболее продуктивен, поскольку исходит из признания за Россией статуса и нации, и цивилизации. С одной стороны, он не отрицает весь прежний опыт нациестроительства и консолидации российского общества, а с другой — учитывает актуальные угрозы межнациональному согласию, часть из которых выходит за рамки традиционного обеспечения государственной и общественной безопасности.

Направлением дальнейших исследований может стать анализ непосредственных этнополитических угроз безопасности Российской Федерации, изучение конкретных законодательных, организационных и иных механизмов ее обеспечения, а также разработка инструментария для оценки управления этнополитической безопасностью страны на различных уровнях.

<sup>7</sup> Составлено автором.

Список литературы:

- Авксентьев В.А., Аксюмов Б.В., Гриценко Г.Д. Этничность в политических конфликтах: этнизация политики и политизация этничности // Политическая наука. 2020. № 3. С. 74–97. DOI: [10.31249/poln/2020.03.04](https://doi.org/10.31249/poln/2020.03.04)
- Аллахвердиев К. Этнополитические аспекты национальной безопасности в эпоху глобализации // Центральная Азия и Кавказ. 2017. Т. 20. № 3. С. 15–28.
- Бахлов И.В., Бахлова О.В. Этнополитические вызовы: отражение в теоретическом дискурсе и инструментарии государственной национальной политики // Право и управление. XXI век. 2020. Т. 16. № 1. С. 42–50. DOI: [10.24833/2073-8420-2020-1-54-42-50](https://doi.org/10.24833/2073-8420-2020-1-54-42-50)
- Беспалова Т.В., Расторгуев В.Н. Патриотизм и русская цивилизационная идентичность в современном российском обществе. М.: Институт наследия, 2017.
- Дердюк В.Б. Цивилизационная безопасность России в современных условиях // Власть. 2010. № 9. С. 42–45.
- Мелешин К.Ю., Шабалина А.Е. От концепта национальной безопасности к концепту цивилизационной безопасности как основе евразийской интеграции // Евразийская интеграция: экономика, право, политика. 2023. Т. 17. № 2. С. 143–152. DOI: [10.22394/2073-2929-2023-02-143-152](https://doi.org/10.22394/2073-2929-2023-02-143-152)
- Пазюк Ю.В., Ефимова В.П., Осипов С.Н. Актуальные проблемы обеспечения цивилизационной безопасности России // Труды Института системного анализа Российской академии наук. 2022. Т. 72. № 3. С. 26–36. DOI: [10.14357/20790279220304](https://doi.org/10.14357/20790279220304)
- Прогнозируемые вызовы и угрозы национальной безопасности Российской Федерации и направления их нейтрализации / под ред. А.С. Коржевского. М.: РГГУ, 2021.
- Сабаева С.В. Роль и место духовно-культурной (цивилизационной) безопасности в системе национальной безопасности Российской Федерации // Административное право и процесс. 2023. № 8. С. 30–34. DOI: [10.18572/2071-1166-2023-8-30-34](https://doi.org/10.18572/2071-1166-2023-8-30-34)
- Савинов Л.В. Этнокультурное наследие в системе национальной безопасности современной России // Сибирь гуманитарная. 2023. № 1(1). С. 40–46.
- Скворцов Н.Г., Верещагина А.В., Самыгин С.И. «Русский мир» в социологическом дискурсе о цивилизационной безопасности и национальной идентичности в России // Гуманитарные, социально-экономические и общественные науки. 2016. № 6–7. С. 103–107.
- Сургуладзе В.Ш. Россия — государство-цивилизация: к вопросу о концептуальном видении роли страны в доктринальных документах государственного стратегического планирования // Власть. 2023. № 5. С. 22–32. DOI: [10.31171/vlast.v31i5.9774](https://doi.org/10.31171/vlast.v31i5.9774)
- Юсупова Г.И. Концептуализация категории «Этнополитическая безопасность» в современном политологическом дискурсе // Власть. 2020. № 3. С. 202–207. DOI: [10.31171/vlast.v28i3.7342](https://doi.org/10.31171/vlast.v28i3.7342)
- Юсупова Г.И., Магомедалиева К.М. Региональная безопасность: методологическая матрица исследования и некоторые проблемы институционализации понятийного аппарата // Гуманитарные и социальные науки. 2021. Т. 89. № 6. С. 24–29. DOI: [10.18522/2070-1403-2021-89-6-24-29](https://doi.org/10.18522/2070-1403-2021-89-6-24-29)
- Asal V., Phillips B. What Explains Ethnic Organizational Violence? Evidence from Eastern Europe and Russia // Conflict Management and Peace Science. 2018. Vol. 35. Is. 2. P. 111–131. DOI: [10.1177/0738894215614504](https://doi.org/10.1177/0738894215614504)
- Gleditsch K., Polo S. Ethnic Inclusion, Democracy, and Terrorism // Public Choice. 2016. Vol. 169. P. 207–229. DOI: [10.1007/s11127-016-0360-5](https://doi.org/10.1007/s11127-016-0360-5)
- Paleri P. Revisiting National Security: Prospecting Governance for Human Well-Being. Singapore: Springer Nature, 2022.

Roychoudhury S.M. State Securitization and Internal Ethnic Conflicts in India: Re-visiting the Naga Imbroglia // *Journal of Asian Security and International Affairs*. 2015. Vol. 2. Is. 3. P. 291–313. DOI: [10.1177/2347797015601916](https://doi.org/10.1177/2347797015601916)

Wimmer A. The Making and Unmaking of Ethnic Boundaries: A Multilevel Process Theory // *American Journal of Sociology*. 2008. Vol. 113. P. 970–1022. DOI: [10.1086/522803](https://doi.org/10.1086/522803)

### **References:**

Allakhverdiyev K. (2017) Etnopoliticheskiye aspekty natsional'noy bezopasnosti v epokhu globalizatsii [Ethnopolitical aspects of national security in the age of globalization]. *Tsentral'naya Aziya i Kavkaz*. Vol. 20. No. 3. P. 15–28.

Asal V., Phillips B. (2018) What Explains Ethnic Organizational Violence? Evidence from Eastern Europe and Russia. *Conflict Management and Peace Science*. Vol. 35. Is. 2. P. 111–131. DOI: [10.1177/0738894215614504](https://doi.org/10.1177/0738894215614504)

Avksentev V.A., Aksiumov B.V., Gritsenko G.D. (2020) Ethnicity in Political Conflicts: Ethnicization of Politics and Politicization of Ethnicity. *Politicheskaya nauka*. No. 3. P. 74–97. DOI: [10.31249/poln/2020.03.04](https://doi.org/10.31249/poln/2020.03.04)

Bakhlov I.V., Bakhlova O.V. (2020) Ethno-Political Challenges: Reflection in the Theoretical Discourse and Tools of State National Policy. *Pravo i upravleniye. XXI vek*. Vol. 16. No. 1. P. 42–50. DOI: [10.24833/2073-8420-2020-1-54-42-50](https://doi.org/10.24833/2073-8420-2020-1-54-42-50)

Bespalova T.V., Rastorguyev V.N. (2017) *Patriotizm i russkaya tsivilizatsionnaya identichnost' v sovremennom rossiyskom obshchestve* [Patriotism and Russian civilizational identity in modern Russian society]. Moscow: Institut naslediya.

Derdyuk V.B. (2010) Tsivilizatsionnaya bezopasnost' Rossii v sovremennykh usloviyakh [Civilizational security of Russia in modern conditions]. *Vlast'*. No. 9. P. 42–45.

Gleditsch K., Polo S. (2016) Ethnic Inclusion, Democracy, and Terrorism. *Public Choice*. Vol. 169. P. 207–229. DOI: [10.1007/s11127-016-0360-5](https://doi.org/10.1007/s11127-016-0360-5)

Korzhevskiy A.S. (ed.) (2022) *Prognoziruyemyye vyzovy i ugrozy natsional'noy bezopasnosti Rossiyskoy Federatsii i napravleniya ikh neytralizatsii* [Forecasted challenges and threats to the national security of the Russian Federation and directions for their neutralization]. Moscow: RGGU.

Meleshin K.Y., Shabalina A.Y. (2023) From the Concept of National Security to the Concept of Civilizational Security as the Basis of Eurasian Integration. *Evraziyskaya integratsiya: ekonomika, pravo, politika*. Vol. 17. No. 2. P. 143–152. DOI: [10.22394/2073-2929-2023-02-143-152](https://doi.org/10.22394/2073-2929-2023-02-143-152)

Paleri P. (2022) *Revisiting National Security: Prospecting Governance for Human Well-Being*. Singapore: Springer Nature.

Pazyuk Y.V., Efimova V.P., Osipov S.N. (2022) Actual Problems of Ensuring Civilizational Security of Russia. *Trudy Instituta sistemnogo analiza Rossiyskoy akademii nauk*. Vol. 72. No. 3. P. 26–36. DOI: [10.14357/20790279220304](https://doi.org/10.14357/20790279220304)

Roychoudhury S.M. (2015) State Securitization and Internal Ethnic Conflicts in India: Re-visiting the Naga Imbroglia. *Journal of Asian Security and International Affairs*. Vol. 2. Is. 3. P. 291–313. DOI: [10.1177/2347797015601916](https://doi.org/10.1177/2347797015601916)

Sabayeva S.V. (2023) The Role and Place of Spiritual and Cultural (Civilizational) Security in the National Security System of the Russian Federation. *Administrativnoye pravo i protsess*. No. 8. P. 30–34. DOI: [10.18572/2071-1166-2023-8-30-34](https://doi.org/10.18572/2071-1166-2023-8-30-34)

Savinov L.V. (2023) Ethnocultural Heritage in the System of National Security of Modern Russia. *Sibir' gumanitarnaya*. No. 1(1). P. 40–46.

Skvortsov N.G., Vereshchagina A.V., Samygin S.I. (2016) «The Russian World» in a Sociological Discourse about Civilization Safety and National Identity in Russia. *Gumanitarnyye, sotsial'no-ekonomicheskiye i obshchestvennyye nauki*. No. 6–7. P. 103–107.

Surguladze V.S. (2023) Russia as a Civilization State: on the Issue of the Conceptual Vision of the Country's Role in the Doctrinal Documents of State Strategic Planning. *Vlast'*. No. 5. P. 22–32. DOI: [10.31171/vlast.v31i5.9774](https://doi.org/10.31171/vlast.v31i5.9774)

Wimmer A. (2008) The Making and Unmaking of Ethnic Boundaries: A Multilevel Process Theory. *American Journal of Sociology*. Vol. 113. P. 970–1022. DOI: [10.1086/522803](https://doi.org/10.1086/522803)

Yusupova G.I. (2020) Conceptualization of the Category of Ethnopolitical Security in Modern Political Science Discourse. *Vlast'*. No. 3. P. 202–207. DOI: [10.31171/vlast.v28i3.7342](https://doi.org/10.31171/vlast.v28i3.7342)

Yusupova G.I., Magomedalieva K.M. (2021) Regional Safety: Methodological Research Matrix and Some Problems Institutionalization of the Conceptual Apparatus. *Gumanitarnyye i sotsial'nyye nauki*. Vol. 89. No. 6. P. 24–29. DOI: [10.18522/2070-1403-2021-89-6-24-29](https://doi.org/10.18522/2070-1403-2021-89-6-24-29)

Дата поступления/Received: 24.02.2024

## Зарубежные практики управления интеллектуальными транспортными системами: опыт Японии и Соединенных Штатов Америки

Ребриков Дмитрий Данилович

Аспирант, SPIN-код РИНЦ: [1536-0533, dmitriirebrikov@yandex.ru](mailto:dmitriirebrikov@yandex.ru)

НИУ «Высшая школа экономики», Москва, РФ.

### Аннотация

В статье рассматривается опыт управления внедрением интеллектуальных транспортных систем (ИТС) в США и Японии, анализируются основные формы взаимодействия государства, местного самоуправления и организаций частного сектора при реализации соответствующих проектов. В рамках исследования были использованы методы сравнительно-правового и вторичного анализа статистических данных. В работе показано, что, несмотря на то что ключевую роль в создании и администрировании интеллектуальных транспортных систем этих стран играют органы государственной власти, частный сектор также выступает актором данных процессов. При этом японская и американская модель управления внедрением ИТС существенно отличаются друг от друга. В Японии основными участниками данного процесса являются субъекты, имеющие различный социальный и управленческий статус, в США в процессе создания принимают участие равноправные организационные структуры. Следствием этого является то, что финансирование проектов по созданию интеллектуальных транспортных систем в США осуществляется штатами, федерацией и частным сектором, а в Японии — только государством и частным сектором. Выявленное различие приводит к тому, что японская модель интеллектуальных транспортных систем характеризуется вертикально интегрированной моделью различных подсистем, обладающих соподчиненностью. В то время как в США ИТС являются сетевой структурой. К вышесказанному следует добавить, что и в Соединенных Штатах Америки, и в Японии сформирована эффективная система коммуникации между основными участниками процесса внедрения интеллектуальных транспортных систем, что позволяет избежать различных дисфункций и противоречий в их действиях. В частности, в данных странах организовано множество дискуссионных площадок, межведомственных комиссий, а также рабочих групп, в рамках которых согласуются позиции ведомств, вовлеченных в процесс создания ИТС, а также разрешаются противоречия, которые возникают в период реализации рассматриваемого проекта. Опыт передовых по внедрению ИТС государств может быть полезен для нашей страны, так как в большинстве регионов России активно реализуются аналогичные проекты.

### Ключевые слова

Интеллектуальные транспортные системы, архитектура ИТС, Япония, США, персональный транспорт, интеллектуализация транспорта.

### Для цитирования

Ребриков Д.Д. Зарубежные практики управления интеллектуальными транспортными системами: опыт Японии и Соединенных Штатов Америки // Государственное управление. Электронный вестник. 2024. № 104. С. 47–60. DOI: 10.55959/MSU2070-1381-104-2024-47-60

## Foreign Practices of Intelligent Transport Systems Functioning: Experience of Japan and USA

Dmitry D. Rebrikov

Postgraduate student, [dmitriirebrikov@yandex.ru](mailto:dmitriirebrikov@yandex.ru)

Higher School of Economics, Moscow, Russian Federation.

### Abstract

The article examines the experience of managing the implementation of intelligent transport systems (ITS) in the USA and Japan, analyzes the main forms of interaction between the state, local government and private sector organizations in the implementation of relevant projects. The research used methods of comparative legal and secondary analysis of statistical data. The presented work shows that in the USA and Japan, public authorities played a key role in the process of creating intelligent transport systems, and the private sector acted as a secondary agent. At the same time, the Japanese and American models of ITS implementation management differ significantly from each other. In Japan, the main participants in this process are entities with different social and managerial status, in the United States, equal organizational structures take part in the creation process. The consequence of this is that the financing of projects to create intelligent transportation systems in the United States is carried out by the states, the federation and the private sector, and in Japan only by the state and the private sector. The presented difference leads to the fact that the Japanese model of intelligent transport systems is characterized by a vertically integrated model of various subsystems with subordination. In turn, in the USA, ITS is a network structure. It should be added to the above that both the United States of America and Japan have formed an effective communication system between the main participants in the process of implementing intelligent transport systems, which avoids various dysfunctions and contradictions in their actions. In particular, in these countries, many discussion platforms, interdepartmental commissions, as well as working groups have been organized, within which the positions of the departments involved in the process of creating ITS are coordinated, as well as contradictions that arise during the implementation of the project under consideration are resolved. The experience of advanced countries in implementing ITS can be useful, given that similar projects are actively being implemented in most regions of Russia.

### Keywords

Intelligent transport systems, ITS architecture, Japan, USA, personal transport, transport intellectualization.

### For citation

Rebrikov D.D. (2024) Foreign Practices of Intelligent Transport Systems Functioning: Experience of Japan and USA. *Gosudarstvennoye upravleniye. Elektronnyy vestnik*. No. 104. P. 47–60. DOI: 10.55959/MSU2070-1381-104-2024-47-60

## Введение

Одним из наиболее перспективных направлений цифровизации транспорта является внедрение интеллектуальных транспортных систем (ИТС). Под интеллектуальными транспортными системами в российской практике принято понимать систему управления, интегрирующую современные информационные и телематические технологии, предназначенную для автоматизированного поиска и принятия к реализации максимально эффективных сценариев управления транспортно-дорожным комплексом региона, конкретным транспортным средством или группой транспортных средств с целью обеспечения заданной мобильности населения, максимизации показателей использования дорожной сети, повышения безопасности и эффективности транспортного процесса, комфортности для водителя и пользователей транспорта<sup>1</sup>.

Однако в научной литературе можно найти и другие определения данного понятия. В частности, одни эксперты считают, что интеллектуальные транспортные системы — это интегрированная автоматизированная система, предоставляющая субъектам транспортной отрасли сервисы по планированию, координированию, информированию, а также более безопасному и эффективному использованию транспортных сетей [Егоров и др. 2022]. Ряд авторов отмечает, что ИТС — это совокупность информационных систем и автоматизированных приложений, предоставляющих в режиме реального времени информацию участникам дорожного движения, обеспечивающих управление транспортными потоками, взимание платы за пользование коммерческими магистралями, мониторинг характеристик движения общественного транспорта, а также интегрирование элементов транспортной системы для установления взаимосвязи между ними [Ezell 2010]. Некоторые исследователи под ИТС понимают систему, интегрирующую телекоммуникационный модуль с информационными технологиями, предназначенную для повышения безопасности и эффективности транспортной сети [Тураева и др. 2021]. Эксперты Японского общества инженеров-строителей (JSCE) и Азиатского координационного совета по гражданскому строительству (ACECC) отмечают, что это новый тип транспортных систем, который направлен на решение проблем дорожно-транспортных происшествий и транспортных заторов путем объединения людей, дорог и транспортных средств в единую информационно-коммуникационную сеть с помощью передовых технологий<sup>2</sup>. Однако в данной статье приоритетной трактовкой понятия ИТС будет считаться определение, приведенное в Национальном стандарте Российской Федерации, посвященном терминам и определениям в данной сфере. Построение интеллектуальных транспортных систем требует сбора информации, анализа и моделирования трафика, обмена данными, управления дорожным движением и транспортным средством [Саматов, Саматов 2022].

В статье наибольшее внимание будет уделено управлению внедрением ИТС. Под системой (моделью) управления внедрением интеллектуальных транспортных систем будет пониматься процесс администрирования, ориентированный на получение новых положительных качеств различного свойства (продуктового, технологического, информационного, собственно управленческого и др.) в результате разработки и реализации взаимосвязанных подсистем интеллектуального управления транспортной отраслью страны.

Интеграция ИТС в систему управления транспортным комплексом способствует разрешению ряда проблем, вызванных высокими темпами автомобилизации населения. В частности,

<sup>1</sup> Данное определение зафиксировано в ГОСТ Р 56829-2015 от 01.06.2016 г.: Национальный стандарт Российской Федерации. Интеллектуальные транспортные системы Российской Федерации. Термины и определения // Электронный фонд правовых и нормативно-технических документов [Электронный ресурс]. URL: <https://docs.cntd.ru/document/1200128315?ysclid=lllp70g5gg400266043> (дата обращения: 10.01.2024).

<sup>2</sup> Intelligent Transport Systems (ITS). Introduction Guide // JSCE [Электронный ресурс]. URL: [https://www.jsce-int.org/system/files/ITS\\_Introduction\\_Guide\\_2.pdf](https://www.jsce-int.org/system/files/ITS_Introduction_Guide_2.pdf) (дата обращения: 10.01.2024).

внедрение данных систем способствует повышению мобильности населения, снижению количества дорожно-транспортных происшествий, а также увеличивает пропускную способность национальной транспортной системы [Гузь, Пальмов 2023].

Внедрение интеллектуальных транспортных систем активно ведется во многих странах. В Российской Федерации создание ИТС осуществляется с 2018 года, после включения мероприятия по созданию рассматриваемых транспортных систем в государственную программу «Общесистемные меры развития дорожного хозяйства». В Республике Беларусь — с 2017 г., когда вступил в силу Декрет Президента Республики Беларусь от 21.12.2017 г. № 8 «О развитии цифровой экономики», предусматривавший внедрение автоматизированной системы управления дорожным движением (АСУДД), автоматизированной системы оплаты и контроля проезда (АСОКП), а также системы видеонаблюдения на крупных транспортных магистралях [Коврей, Дубещко 2021]. В Южной Корее история создания интеллектуальных транспортных систем начинается в 2004 г., когда была осуществлена апробация на практике Системы управления общественным транспортом. В Сингапуре в 2006 г. был принят первый Генеральный план внедрения ИТС, в соответствии с которым проводились основные работы по формированию интеллектуальной платформы управления транспортной сферой. В США внедрение интеллектуальных транспортных систем осуществляется с 1991 г., после принятия федерального Закона об эффективности наземных перевозок с взаимодействием различных видов транспорта. В Японии практическое применение интеллектуальных транспортных систем стало осуществляться в 1996 г., когда была запущена в эксплуатацию Система автомобильной информации и связи (VICS), а первые научные разработки по данной тематике были осуществлены еще в 1973 г.

Из вышесказанного следует, что исследование зарубежных моделей управления внедрением интеллектуальных транспортных систем является задачей актуальной и важной для отечественной практики модернизации транспортной отрасли в связи с тем, что в нашей стране на сегодняшний день еще не накоплен сопоставимый опыт реализации проектов в данной сфере. К тому же, несмотря на усиление инновационной активности в транспортной отрасли, в настоящее время Российская Федерация отстает в области развития ИТС от передовых стран (Сингапур, Южная Корея, Япония и т. д.) [Гребенкина и др. 2020].

Целью данной статьи является анализ зарубежного опыта администрирования процесса внедрения ИТС (на примере Японии и Соединенных Штатов Америки) для определения лучших практик, релевантных для российской управленческой модели интеллектуализации транспортной отрасли. Цель исследования была достигнута посредством сравнительно-правового анализа нормативно-правовых актов Японии и Соединенных Штатов Америки, в частности изучения национальных законодательств в сфере внедрения интеллектуальных транспортных систем, а также правовых актов, регулирующих деятельность ответственных ведомств. Помимо этого, с помощью вторичного анализа статистических данных была изучена структура финансирования проектов по внедрению ИТС в рассматриваемых странах.

Для исследования моделей управления процессом внедрения интеллектуальных транспортных систем выбраны США и Япония, так как они первыми начали цифровизацию транспортной отрасли и создали ИТС, которые являются эталоном для многих других государств. Помимо этого, предлагаемые к рассмотрению государства входят в топ-15 глобального инновационного рейтинга, по данным 2023 года: США занимают 3-е место в рейтинге, а Япония — 13-е. К этому также следует добавить, что в Японии и США со второй половины XX века внедрение ИТС занимает важное место в проводимой национальной транспортной политике, а это значит, что накоплен большой практический опыт разграничения полномочий между различными

органами государственной власти и иными экономическими субъектами, выстраивания единой общегосударственной архитектуры ИТС, а также стандартизации их функциональных подсистем.

Систематизацией и анализом зарубежного опыта управления процессом внедрения и эксплуатации интеллектуальных транспортных систем занимаются многие российские специалисты. Например, Р.В. Николаева, З.С. Газизова, А.Д. Загидулина представили обзор опыта создания ИТС в Японии, США, Европейском союзе, Китае и других государствах, добившихся на сегодняшний день наибольшего успеха в данной сфере [Николаева и др. 2016]. В работе других исследователей представлен подробный анализ архитектуры ИТС в Японии, Южной Корее, Сингапуре и США, приводится классификация автоматизированных систем управления транспортными потоками, а также анализируется история их развития [Егоров и др. 2022].

Среди зарубежных экспертов стоит отметить С. Эзелля, который в своей монографии представил подробный обзор технологических, экономических, а также социально-политических эффектов от внедрения интеллектуальных транспортных систем [Ezell 2010]. Другие исследователи [Ureche, Pişleag 2018] провели сравнительный анализ архитектур, а также основных технологических требований к подсистемам ИТС.

Однако на сегодняшний день практически никто из экспертов в данной сфере не проводил сравнительный анализа различных моделей. Анализ литературы, посвященной внедрению ИТС, показывает, что вопросу управления внедрением интеллектуальных транспортных систем уделяется крайне мало внимания, хотя от этого в значительной степени зависит результативность соответствующих проектов.

### **Опыт создания интеллектуальных транспортных систем в Японии**

До начала 1990-х годов среднегодовой темп роста уровня автомобилизации Японии составлял примерно 17%<sup>3</sup>. Следствием данной тенденции стало увеличение количества дорожно-транспортных происшествий, перегрузок транспортной инфраструктуры, а также ухудшение экологической ситуации. В частности, в период с 1991 по 1996 гг. ежегодное число погибших в результате ДТП составляло примерно 10 тыс. человек. К этому также следует добавить, что в 1995 году экономические потери от транспортных заторов составили примерно 1,2 трлн иен, а потери времени на душу населения — 5,6 млрд человеко-часов в год<sup>4</sup>. Все это привело к тому, что в правительстве Японии начались интенсивные поиски нестандартных решений по минимизации негативных эффектов от автомобилизации. Одним из таких решений стало внедрение интеллектуальных транспортных систем.

Для реализации данного проекта в 1996 году по решению премьер-министра Японии Рютаро Хасимото с участием пяти профильных министерств (Министерство земли, инфраструктуры, транспорта и туризма; Министерство международной торговли и промышленности; Министерство строительства; Министерство почты и телекоммуникации; Министерство внутренних дел) был разработан «Общий план продвижения интеллектуальных транспортных систем», а также создан штаб по их внедрению. Важно отметить, что в работе штаба с первых дней активное участие стали принимать представители бизнеса и академического сообщества, которые наравне с ответственными сотрудниками профильных министерств были включены в его состав. В сферу компетенций штаба по внедрению интеллектуальных транспортных систем относились вопросы согласования действий различных уровней управления, контроль процедуры создания ИТС и

<sup>3</sup> 項 高度成長とモータリゼーション // Toyota [Электронный ресурс]. URL: [https://www.toyota.co.jp/jpn/company/history/75years/text/entering\\_the\\_automotive\\_business/chapter1/section2/item1.html](https://www.toyota.co.jp/jpn/company/history/75years/text/entering_the_automotive_business/chapter1/section2/item1.html) (дата обращения: 10.01.2024).

<sup>4</sup> 交通安全対策に関する基本計画 // 国土交通省 [Электронный ресурс]. URL: <https://www.mlit.go.jp/road/road/traffic/sesaku/keikaku.html> (дата обращения: 10.01.2024).

обеспечение методологической и технологической поддержки бизнеса, осуществляющего свою деятельность в сфере ИТС [Николаева и др. 2016]. Фактически данный Штаб стал площадкой для согласования интересов экономических субъектов, вовлеченных в процедуру внедрения интеллектуальных транспортных систем. Параллельно для эффективного взаимодействия между органами исполнительной власти, вовлеченных в процесс внедрения ИТС, была создана постоянно действующая межведомственная группа, задачами которой были разработка методических указаний по взаимодействию между подразделениями и разграничение сфер компетенций [Hollborn 2002, 9].

В соответствии с «Общим планом продвижения интеллектуальных транспортных систем» следовало осуществить разработку и внедрение в период с 1996 по 2010 гг. следующих подсистем ИТС:

- системы навигации;
- автоматизированной системы взимания платы за проезд;
- цифровой системы безопасного вождения;
- интеллектуальной системы оптимизации управления дорожным движением;
- цифровой системы управления дорожной инфраструктурой;
- цифровой системы координации работы общественного транспорта;
- цифровой системы координации работы коммерческого транспорта;
- интеллектуальной системы обеспечения мобильности пешеходов;
- цифровой системы координации работы скорой медицинской помощи<sup>5</sup>.

При этом было зафиксировано, что перечень подсистем в процессе реализации проекта по внедрению интеллектуальных транспортных систем может пересматриваться в зависимости от текущей ситуации, однако до сегодняшнего дня данный перечень остался в неизменном виде<sup>6</sup>.

На первоначальные расходы по проектированию и интеграции интеллектуальных транспортных систем в 1996 году из государственного бюджета было выделено 569 млн долл. (0,36% расходов бюджета Японии в 1996 финансовом году), в том числе на научно-исследовательские разработки в данной сфере — 74 млн долл.<sup>7</sup>

Несмотря на то, что Япония является небольшой страной по территориальному признаку, каждая ее префектура обладает своей региональной спецификой. Поэтому на начальных этапах внедрения ИТС с 1997 года на местном уровне стали проводиться различные форумы, посвященные разработке и внедрению интеллектуальных транспортных систем в рамках конкретного региона. Данные мероприятия стали играть роль дискуссионной площадки для выстраивания диалога между национальными, региональными органами власти и представителями местного сообщества, обмена опытом между префектурами, осуществляющими внедрение интеллектуальных транспортных систем<sup>8</sup>.

В дальнейшем для более эффективного взаимодействия между различными заинтересованными сторонами и государством в 2001 году была создана некоммерческая организация «ИТС-Япония» (ITS Japan), которая стала выполнять функции системного интегратора. В сферу ведения данной организации была отнесена задача по обеспечению устойчивого взаимодействия между государственным и частным сектором, а также научным сообществом посредством предоставления площадок для проведения различных совещаний, их организации, а также выступления в роли посредника между участниками локального проекта по внедрению

<sup>5</sup> 第5章 ITS開発・展開目標 // 国土交通省 [Электронный ресурс]. URL: <https://www.mlit.go.jp/road/ITS/j-html/now/yosan/keikaku/page2-5.html> (дата обращения: 10.01.2024).

<sup>6</sup> Там же.

<sup>7</sup> Significance of Promoting ITS // MLIT [Электронный ресурс]. URL: <https://www.mlit.go.jp/road/ITS/5Ministries/chap1.html> (дата обращения: 10.01.2024).

<sup>8</sup> ITS地域交流活動の履歴 // ITS Japan [Электронный ресурс]. URL: <https://www.its-jp.org/katsudou/chiiki/its-katudourireki/> (дата обращения: 10.01.2024).

интеллектуальных транспортных систем<sup>9</sup>. «ИТС-Япония» также стала принимать активное участие в обеспечении проведения научно-исследовательских работ и опытно-конструкторских разработок посредством предоставления консультационных услуг, привлечения внимания к исследовательскому проекту со стороны государственных структур, а также материально-технического оснащения<sup>10</sup>. Ответственным подразделением за данное направления работы в рамках «ИТС-Японии» является экспертный совет, в который входят представители крупнейших компаний и университетов Японии. В структуре данной организации выделяют также комитеты по взаимодействию с префектурами, планированию, организации внедрения автономного вождения, а также международный комитет<sup>11</sup>. При реализации проекта по внедрению ИТС стороны имеют возможность взаимодействовать в рамках различных площадок, и это позволяет избежать коммуникационного вакуума, а также несогласованности действий.

Если обратиться к российскому опыту, то можно заметить, что, несмотря на вовлеченность целого ряда ответственных ведомств в процесс создания интеллектуальных транспортных систем (Министерство транспорта, Министерство строительства, Министерство природных ресурсов и экологии, Министерство промышленности и торговли и пр.), в стране недостаточно площадок для согласования действий данных структур в рассматриваемой сфере, а также выстраивания устойчивого взаимодействия с частным сектором и академическим сообществом. Следовательно, для повышения эффективности реализации локальных проектов по внедрению ИТС в регионах России (по аналогии с опытом Японии) следует в систему взаимодействия основных заинтересованных сторон внедрения рассматриваемых транспортных систем имплементировать компанию, подобную «ИТС-Япония». В частности, функционал системного интегратора, например, могла бы выполнять АНО «Агентство стратегических инициатив по продвижению новых проектов» в связи с наличием опыта аналогичной работы по реализации проектов в социально-экономической, а также экологической сфере.

Возвращаясь к «ИТС-Япония», следует отметить, что, помимо взаимодействия с Правительством, регионами, академическими кругами, а также частным сектором, важной задачей компании также является и организация международного сотрудничества Японии с другими странами в сфере интеллектуальных транспортных систем. В частности, «ИТС-Япония» входит в секретариат Всемирной конференции ИТС и принимает самое активное участие в работе данной площадки<sup>12</sup>.

Всемирная конференция ИТС проводится ежегодно с 1994 года с целью содействия международному сотрудничеству в сфере реализации проектов по внедрению интеллектуальных транспортных систем в мире. В работе конференции принимают активное участие страны Европы, Азиатско-Тихоокеанского региона, а также Северной Америки<sup>13</sup>. Однако представители Российской Федерации в работе данной конференции не участвуют.

В Таблице 1 представлена хронология внедрения интеллектуальных транспортных систем в Японии.

<sup>9</sup> Roles of ITS Japan // ITS Japan [Электронный ресурс]. URL: [https://www.its-jp.org/english/what\\_its\\_e/roles-of-its-japan/](https://www.its-jp.org/english/what_its_e/roles-of-its-japan/) (дата обращения: 10.01.2024).

<sup>10</sup> Там же.

<sup>11</sup> 組織図 // ITS Japan [Электронный ресурс]. URL: <https://www.its-jp.org/outline/sosikizu/> (дата обращения: 10.01.2024).

<sup>12</sup> 国際的位置付け // ITS Japan [Электронный ресурс]. URL: <https://www.its-jp.org/outline/positioning/> (дата обращения: 10.01.2024).

<sup>13</sup> 総会資料: 諮問第101号「高度道路交通システム (ITS) における情報通信システムの在り方」第1章 (その1 // ITS Info-communications Forum [Электронный ресурс]. URL: <https://itsforum.gr.jp/Public/J7Database/P02/P0201/P0201.html> (дата обращения: 10.01.2024).

**Таблица 1. Хронология развития системы управления внедрением ИТС в Японии<sup>14</sup>**

Год	Событие
1994	Учреждение Иокогамско-Японского организационного комитета Всемирной конференции ITS
1996	Принятие общего плана продвижения интеллектуальных транспортных систем (ИТС) в Японии
1997	Проведение регионального форума ITS в различных частях Японии. Заключение трехстороннего меморандума о взаимодействии между Европой, Соединенными Штатами и Азиатско-Тихоокеанским регионом в рамках внедрения ИТС
2001	Создание компании ITS Japan («ИТС-Япония»)
2002	Создание Комитета по разработке базовой стратегии ITS
2003	Создание Комитета по разработке модели нормативно-правового регулирования ИТС. Учреждение международного академического журнала, посвященного тематике ИТС
2004	Принятие Руководящих принципов продвижения ИТС
2005	Создание Комитета J-Safety: рассмотрение предложений по новым стратегиям реформирования ИТС
2007	Создание Комитета по цифровой дорожной информации следующего поколения. Начало публикаций «Годового отчета ITS»
2008	Принятие долгосрочной стратегии внедрения ИТС на период до 2030 года
2009	Разработка стратегии внедрения ИТС до 2015 года
2011	Разработка нового среднесрочного плана (2011–2015 годы). Создание J-комитета по безопасности (адаптация ИТС к условиям ЧС)
2012	Создание нового Специального комитета по транспорту и логистике (Реализация проекта ускорения социальной отдачи от внедрения ИТС)
2013	Проведение 20-й Всемирной конференции ITS в Токио. Принятие экологических стандартов ИТС
2014	Создание информационной системы, оценивающей эффективность дорожного движения во время стихийных бедствий. Создание ITS-комитета по реализации проекта Smart Community
2020	Принятие Плана по реализации государственно-частной инициативы по внедрению ИТС

Опираясь на данные, приведенные в Таблице 1, условно можно выделить 3 этапа развития интеллектуальных транспортных систем в Японии:

- с 1996 по 2005 гг. — разработка стратегических планов внедрения ИТС, создание организационных структур, которым предстояло осуществить разработку и внедрение основных подсистем интеллектуальных транспортных систем, внедрение системы электронного сбора платы;
- с 2005 по 2010 гг. — становление ИТС как социальной системы, объединяющей дорожную инфраструктуру, человека и транспортное средство; внедрение основных подсистем, в частности была запущена 21 услуга в различных сферах регулирования процесса функционирования транспортной инфраструктуры;
- с 2010 г. до н.в. — модернизация сложившейся системы правового регулирования; разработка плана развития ИТС до 2030 г., внедрение искусственного интеллекта в контур цифрового управления транспортной системой страны, ускоренное привлечение широких слоев населения в качестве пользователей созданной интеллектуальной инфраструктуры [Hasegawa 2015].

На сегодняшний день в Японии в процесс разработки и внедрения интеллектуальных транспортных систем вовлечены следующие государственные учреждения:

- 1) Министерство земли, инфраструктуры, транспорта и туризма;
- 2) Министерство международной торговли и промышленности;
- 3) Министерство строительства;

<sup>14</sup> Составлено автором.

- 4) Министерство почты и телекоммуникации;
- 5) Национальное полицейское агентство.

Каждый из представленных выше органов исполнительной власти курирует создание и функционирование определенной подсистемы ИТС. В частности, Министерство международной торговли и промышленности осуществляет внедрение системы SSVS (Super Smart Vehicle Systems), которая по запросу осуществляет выстраивание маршрута движения транспортного средства, подключенного к ней. Национальное полицейское агентство — создание подсистемы UTMS (Universal Traffic Management Systems), регулирующей движение транспортных потоков в городах<sup>15</sup>.

Подводя итог, отметим, что внедрение ИТС в Японии позволяет, по мнению экспертов, сэкономить населению порядка 25 млрд долл. ежегодно за счет сокращения дорожно-транспортных происшествий и транспортных заторов. Помимо этого, внедрение интеллектуальных транспортных систем позволило сократить в период с 1996 г. по 2020 г. потребление топлива в целом по стране на 15%, а выбросы в атмосферу автомобильных газов в городских районах — на 30%<sup>16</sup>.

### **Опыт создания интеллектуальных транспортных систем в Соединенных Штатах Америки**

Внедрение интеллектуальных транспортных систем в США осуществляется с 1991 года, когда Конгрессом был принят Закон об эффективности наземных перевозок с взаимодействием различных видов транспорта<sup>17</sup>. В соответствии с данным нормативно-правовым актом стартовали исследования возможностей интеллектуализации транспортных систем и были определены основные принципы использования результатов научно-исследовательских разработок в практике управления транспортными системами штатов. В частности, было зафиксировано, что Министерству транспорта США необходимо способствовать использованию компонентов интеллектуальных автомобильно-дорожных систем в штатах, а также максимизировать участие представителей бизнес-сообщества, университетов и колледжей, как и в Японии, при проведении экспериментов по использованию данных элементов на практике<sup>18</sup>. Министерству транспорта на этапе внедрения интеллектуальных технологий в систему управления транспортными системами предписывалось осуществить разработку и внедрение стандартов и протоколов использования и оценки качества ИТС, а также осуществить технологическое сопровождение данных проектов<sup>19</sup>.

На начальном этапе внедрения интеллектуальных транспортных систем ответственными за проведение научно-исследовательских разработок и опытно-конструкторских испытаний являлось управление по исследованиям и инновациям Министерства транспорта, а за разработку модели правового регулирования данной сферы отвечал комитет Конгресса по транспорту и логистике. В процессе разработки и эксплуатации интеллектуальных транспортных систем также принимала участие некоммерческая организация ITS America («ИТС-Америка»). Данная организация была создана в 1991 году по инициативе Конгресса для выстраивания взаимодействия между различными субъектами, осуществляющими интеллектуализацию транспортной сферы.

Первоначальной целью работ в сфере интеллектуальных транспортных систем являлось создание основных подсистем ИТС в масштабе одной федеральной магистрали к 1997 году.

<sup>15</sup> Significance of Promoting ITS // MLIT [Электронный ресурс]. URL: <https://www.mlit.go.jp/road/ITS/5Ministries/chap1.html> (дата обращения: 10.01.2024).

<sup>16</sup> 総会資料 : 諮問第 101号「高度道路交通システム (ITS) における情報通信システムの在り方」第 1 章 (その 1) // ITS Info-communications Forum [Электронный ресурс]. URL: <https://itsforum.gr.jp/Public/J7Database/P02/P0201/P0201.html> (дата обращения: 10.01.2024).

<sup>17</sup> Intermodal Surface Transportation Efficiency Act of 1991 // Congress [Электронный ресурс]. URL: <https://www.congress.gov/bill/102nd-congress/house-bill/2950> (дата обращения: 10.01.2024).

<sup>18</sup> H.R.2950 — Intermodal Surface Transportation Efficiency Act of 1991 // Congress [Электронный ресурс]. URL: <https://www.congress.gov/bill/102nd-congress/house-bill/2950> (дата обращения: 10.01.2024).

<sup>19</sup> Там же.

Упомянутым законом предусматривалось предоставление грантов органам власти штатов и местному самоуправлению на технико-экономическое обоснование, проектирование и эксплуатационные испытания модулей интеллектуальных систем управления транспортными потоками<sup>20</sup>.

В Законе об эффективности наземных перевозок с взаимодействием различных видов транспорта также были сформулированы основные правила распределения финансирования на проведение исследований и экспериментов в сфере интеллектуальных транспортных систем. В частности, в соответствии с данным законом, федеральное финансирование исследований ИТС должно составлять 80% от общего объема средств, направленных на реализацию данного проекта, 20% формируются за счет финансовых вложений бизнеса, местного самоуправления, а также бюджетных средств штатов. В упомянутом нормативно-правовом акте зафиксировано также, что не менее 5% средств, выделенных на опытно-конструкторские разработки по интеллектуализации модели управления транспортной системой, должны быть направлены на разработку и испытание новых инновационных решений<sup>21</sup>. Общая сумма финансирования проектов по внедрению ИТС в США в 1990-х годах составила около 2 млрд долларов.

В 1998 году, когда был принят Закон о транспортной справедливости в XXI веке (TEA-21), модель координации процесса создания интеллектуальных транспортных систем в США была усовершенствована. В частности, разработана комплексная программа по ускорению развертывания ИТС в штатах с целью повышения эффективности функционирования местной дорожной инфраструктуры. За Министерством транспорта закрепили право осуществлять отбор перспективных проектов в сфере интеллектуализации дорожной инфраструктуры для дальнейшего выделения финансовых средств на их реализацию<sup>22</sup>. Помимо вышесказанного, в рассматриваемом нормативно-правовом акте была зафиксирована структура проектной документации, подаваемой для участия в конкурсах на получение федерального финансирования. В соответствии с упомянутым Законом, проект создания интеллектуальной транспортной системы должен состоять из следующих разделов:

- 1) внедряемые технологии: описание внедряемых инновационных решений, а также эффекта от их внедрения;
- 2) сетевое взаимодействие: описание модели интеграции, создаваемой ИТС, с аналогичными системами других населенных пунктов;
- 3) уровень безопасности дорожного движения: описание влияния создаваемой интеллектуальной транспортной системы на уровень безопасности дорожного движения;
- 4) эксплуатация и управление: описание возможных пользователей ИТС, а также вариантов использования данных систем;
- 5) описание межведомственных взаимодействий между основными органами государственной власти, местного самоуправления, бизнес-сообществом;
- 6) план-график создания интеллектуальных транспортных систем<sup>23</sup>.

За Министерством транспорта были закреплены полномочия по организации образовательных курсов для чиновников федерального и местного уровня, направленных на повышение их компетенций в сфере интеллектуальных транспортных систем, а также обеспечение бесшовного взаимодействия между различными уровнями власти в обозначенной сфере. Органы

<sup>20</sup> Там же.

<sup>21</sup> Там же.

<sup>22</sup> H. Rept. 108-452 — Transportation equity act: a legacy for users // Congress [Электронный ресурс]. URL: <https://www.congress.gov/congressional-report/108th-congress/house-report/452> (дата обращения: 10.01.2024).

<sup>23</sup> Там же.

власти штатов обязали осуществлять финансирование мероприятий по созданию ИТС в объеме, пропорциональном расходам федерального бюджета<sup>24</sup>.

Упомянутые нормативно-правовые акты составили основу правового регулирования процесса создания интеллектуальных транспортных систем в Соединенных Штатах Америки.

Обобщенно система управления внедрением интеллектуальных транспортных систем в США выглядит следующим образом:

- Министерство транспорта — общее руководство проектами по внедрению интеллектуальных транспортных систем;
- Дирекция организации ITS America — оперативное руководство проектами внедрения ИТС;
- Совет по интеллектуальным транспортным системам — обеспечение общей эффективности реализации проектов по созданию интеллектуальных транспортных систем;
- Рабочая группа по стратегическому планированию развития интеллектуальных транспортных систем;
- Конгресс США — выделение бюджетных средств на реализацию проектов по созданию интеллектуальных транспортных систем, а также общий контроль реализации проектов;
- Совещательный комитет по ИТС — контроль расходования бюджетных средств, подготовка отчета о реализации проекта по созданию интеллектуальных транспортных систем [Меренков 2016].

Таким образом, аналогично Японии в США ведущая роль при внедрении ИТС принадлежит органам государственной власти, однако и частный сектор принимает активное участие в реализации данного проекта. В отличие от Японии, в США высшее должностное лицо не принимает участие в рассматриваемом управленческом процессе, а решение большинства стратегических вопросов осуществляется на уровне межведомственного взаимодействия. К сказанному следует также добавить и то, что, в отличие от Японии, участие во внедрении интеллектуальных транспортных систем принимает и законодательная ветвь власти посредством регулирования процедуры финансирования, а также закрепления системы разграничения полномочий между ответственными ведомствами. Следовательно, в США сложилась децентрализованная модель внедрения ИТС, характеризующаяся равноправием основных участников процесса внедрения.

Из американского управленческого опыта в российскую практику следует внедрить участие законодательной ветви власти в регулировании процедуры управления интеллектуальными транспортными системами. В частности, на сегодняшний день в Российской Федерации особенно остро стоит вопрос по разработке федерального закона, посвященного ИТС, так как, несмотря на важность данного проекта для социально-экономического развития страны, регулирование процедуры его реализации до сих пор осуществляется посредством подзаконных нормативных актов.

### ***Управленческие модели внедрения интеллектуальных транспортных систем***

На основе рассмотренных примеров можно заключить, что имеется несколько моделей управления процессами разработки и внедрения ИТС. Модели внедрения интеллектуальных транспортных систем различаются: в Японии — централизованная, в США — децентрализованная.

<sup>24</sup> По формуле: 500 000 000 долларов \* (общая сумма расходов на реализацию проекта / объем средств, выделенных из федерального бюджета на создание ИТС во всех штатах). В соответствии с: H. Rept. 108-452 — Transportation equity act: a legacy for users // Congress [Электронный ресурс]. URL: <https://www.congress.gov/congressional-report/108th-congress/house-report/452> (дата обращения: 10.01.2024).

Япония стала пионером в сфере интеллектуализации транспорта: в 1973 году там впервые в мире были осуществлены научно-исследовательские разработки в сфере ИТС, комплексных систем управления транспортными потоками в стране. Интерес к рассматриваемой отрасли был вызван экономическим бумом, который сопровождался активным развитием автомобилестроения, компьютерной техники и созданием первых автоматизированных систем управления. В 1980-х к разработкам в сфере интеллектуализации транспорта подключились США, которые смогли создать общенациональную архитектуру ИТС, интегрирующую местные цифровые системы управления транспортными потокам. Только в конце 1990-х – начале 2000-х интеллектуализация транспорта стала осуществляться в других странах, которые в основном перенимают модели внедрения, которые сложились в рассмотренных странах.

Исторически первой сформировавшейся управленческой моделью внедрения ИТС стала *централизованная* — данный тип транспортных систем впервые появился в азиатском регионе (а именно в Японии), где наблюдается доминирование данной модели в сфере государственного управления в целом. Японская модель предусматривает участие в процедуре внедрения ИТС представителей исполнительной власти, а также подведомственных организаций, находящихся во властно-подчиненном взаимодействии. Министерства, которые входят в штаб внедрения интеллектуальных транспортных систем, напрямую подчиняются премьер-министру, в свою очередь, подведомственные организации, такие как «ИТС-Япония», ЕТС и пр., находятся в подчинении штаба. Если рассмотреть процедуру принятия решений в рамках данной модели, то можно заметить, что согласование того или иного принимаемого решения осуществляется на всех управленческих уровнях, начиная с отдельных сотрудников и до высших руководителей<sup>25</sup>. При этом в случае, если не удастся достигнуть единогласного решения, создается рабочая группа из руководителей соответствующего уровня, которая должна прийти к разрешению противоречий.

Таким образом, централизованная модель управления интеллектуальными транспортными системами характеризуется выстраиванием вертикально интегрированной модели управления, сочетающей в себе принципы коллективного руководства и процедуры единогласного принятия основных решений. При этом необходимо отметить, что в централизованную модель администрирования ИТС включено высшее должностное лицо в государстве, которое осуществляет управление на стратегическом уровне посредством координации деятельности основных органов власти, вовлеченных в данный процесс и находящихся в его непосредственном подчинении. Финансирование проекта по созданию ИТС осуществляется из национального бюджета на основе процедуры государственно-частного партнерства.

Другой моделью управления процедурой внедрения интеллектуальных транспортных систем является *децентрализованная*, которая на сегодняшний день доминирует в западных странах, включая США. Особенностью указанной модели является вовлеченность местных органов власти в создание ИТС, а также осуществление финансирования данной процедуры, в отличие от централизованной модели, как из национального, так и местного / регионального бюджета.

В рамках децентрализованной модели, так же как и в централизованной, присутствует высокая степень вовлеченности различных органов государственной власти в реализацию проекта по созданию интеллектуальных транспортных систем, однако высшее должностное лицо зачастую не принимает участие в управлении процессом. При этом процедура принятия решения, в отличие от упомянутой выше модели, характеризуется тем, что итоговое решение принимается единолично руководителем исполнительного органа или некоммерческой организации, в сферу компетенции

<sup>25</sup> 道路・交通・車両分野における情報化実施指針 // 国土交通省 [Электронный ресурс]. URL: <https://www.mlit.go.jp/road/ITS/j-html/now/yosan/keikaku/page1.html> (дата обращения: 10.01.2024).

которого отнесен вопрос. В свою очередь, стандартизация подсистем ИТС в рамках рассматриваемой модели осуществляется в части компонентов, которые обеспечивают возможность их соединения в единую систему, а их функциональные характеристики данной процедуре не подвергаются<sup>26</sup>.

### **Заключение**

На сегодняшний день ИТС являются необходимым элементом управления транспортными системами во всем мире. Столкнувшись в конце XX века с последствиями высоких темпов автомобилизации, многие развитые страны стали решать данную проблему посредством интеллектуализации транспортной отрасли, а также создания общенациональных цифровых платформ управления транспортными потоками. Наибольших успехов в данной сфере достигли США и Япония.

Российская Федерация стала осуществлять внедрение ИТС в 2018 году, когда данное мероприятие было включено в государственную программу «Общесистемные меры развития дорожного хозяйства», в момент, когда в США и Японии внедрение подобных транспортных систем было практически завершено. Поэтому опыт этих стран для нашей страны является ценным.

За период с середины 1990-х годов до настоящего времени в рассмотренных в данной статье государствах было осуществлено внедрение целого ряда подсистем ИТС, разработана эффективная модель правового регулирования процедуры управления транспортными системами данного типа, а также создана организационная структура их администрирования.

На сегодняшний день, в связи с высокой интенсивностью реализации проектов по созданию интеллектуальных транспортных систем, в Российской Федерации наблюдается целый ряд управленческих дисфункций. В частности, отсутствуют площадки для коммуникации между ведомствами, осуществляющими разработку рассматриваемых транспортных систем, не выстроена устойчивая организационная структура данного процесса, а также наблюдается низкая степень вовлеченности законодательных органов власти. Поэтому предлагается для ликвидации обозначенных проблем прежде всего передать функционал по выстраиванию системы взаимодействия между заинтересованными участниками процесса внедрения ИТС АНО «Агентство стратегических инициатив по продвижению новых проектов», которое, благодаря своему уникальному опыту, сможет осуществить интеграцию различных организационных структур в единую модель внедрения транспортных систем данного типа. Предлагается также осуществить закрепление основных принципов внедрения и функционирования интеллектуальных систем в соответствующем федеральном законе, чтобы сформировать единую систему правового регулирования процедуры функционирования интеллектуальных транспортных систем.

Научной ценностью проведенного исследования является систематизация опыта внедрения ИТС в США и Японии, которая может использоваться для дальнейшего изучения зарубежного опыта реализации проектов в данной сфере и выявления закономерностей трансформации транспортного комплекса при его цифровизации. В практическом плане рекомендации, сформулированные в данной работе, могут быть использованы при разработке модели правового регулирования функционирования интеллектуальных транспортных систем в Российской Федерации.

### **Список литературы:**

Гребенкина С.А., Гребенкина И.А., Благодир А.Л. Интеллектуальные транспортные системы как фактор социально-экономического развития // Вестник ПНИПУ. Социально-экономические науки. 2020. № 2. С. 317–329. DOI: [10.15593/2224-9354/2020.2.23](https://doi.org/10.15593/2224-9354/2020.2.23)

<sup>26</sup> Standards for Intelligent Transportation Systems. Review of the Federal Program // Transportation Research Board. [Электронный ресурс]. URL: [https://onlinepubs.trb.org/onlinepubs/reports/its\\_standards\\_review.pdf](https://onlinepubs.trb.org/onlinepubs/reports/its_standards_review.pdf) (дата обращения: 10.01.2024).

- Гузь А.Р., Пальмов С.В. Цифровой двойник в интеллектуальной транспортной системе // Региональная и отраслевая экономика. 2023. № 1. С. 112–116. DOI: [10.47576/2949-1916\\_2023\\_1\\_112](https://doi.org/10.47576/2949-1916_2023_1_112)
- Егоров С.В., Шационок П.В., Ерпылева А.И., Жарков Д.И. Мировой и российский опыт применения интеллектуальных транспортных систем // ТДР. 2022. № 2. С. 130–136. DOI: [10.52375/20728689\\_2022\\_2\\_130](https://doi.org/10.52375/20728689_2022_2_130)
- Коврей В., Дубешко Л. Интеллектуальная транспортная система в Минске // Наука и инновации. 2021. № 6(220). С. 49–53. DOI: [10.29235/1818-9857-2021-6-49-53](https://doi.org/10.29235/1818-9857-2021-6-49-53)
- Меренков А.О. Сравнительная характеристика отечественной и зарубежной практик в области создания единой структуры управления национальной интеллектуальной транспортной системой // Вестник ГУУ. 2016. № 3. С. 211–218.
- Николаева Р.В., Газизова З.С., Загидулина А.Д. Формирование и развитие интеллектуальных транспортных систем // Техника и технология транспорта. 2016. № 1(1). С. 8–14.
- Саматов Р.Г., Саматов Ж.Р. Интеллектуальные транспортные системы на автомобильном транспорте // Экономика и социум. 2022. № 4–3(95). С. 341–350.
- Тураева Н., Парманкулов С., Эшмурадов Д. Интеллектуальная транспортная система // Мировая наука. 2021. № 12(57). С. 166–171.
- Ezell S. *Intelligent Transportation Systems*. Information Technology and Innovation Foundation. Washington, DC: ITF, 2010.
- Hasegawa T. *Intelligent Transport Systems* // *Traffic and Safety Sciences: Interdisciplinary Wisdom of IATSS* / ed. by K. Doi. Tokyo: Japan Times Ltd., 2015. P. 49–60.
- Hollborn S. *Intelligent Transport Systems (ITS) in Japan*. Tokyo: Technische universität Darmstadt, 2002.
- Ureche Cr., Pişleag U. *Intelligent Transport Systems Architecture* // *Journal of Scientific Conference Proceedings*. 2018. Vol. 7. URL: [https://www.researchgate.net/publication/330118340\\_Intelligent\\_Transport\\_Systems\\_Architecture](https://www.researchgate.net/publication/330118340_Intelligent_Transport_Systems_Architecture)

#### **References:**

- Egorov S.V., Shatsionok P.V., Erpyleva A.I., Zharkov D.I. (2022) World and Russian Experience in the Use of Intelligent Transport Systems. *TDR*. No. 2. P. 130–136. DOI: [10.52375/20728689\\_2022\\_2\\_130](https://doi.org/10.52375/20728689_2022_2_130)
- Ezell S. (2010) *Intelligent Transportation Systems*. Information Technology and Innovation Foundation. Washington, DC: ITF.
- Grebenkina S.A., Grebenkina I.A., Blagodir A.L. (2020) Intellectual Transport Systems as a Factor of Social and Economic Development. *Vestnik PNIPU. Social'no-ekonomicheskie nauki*. No. 2. P. 317–329. DOI: [10.15593/2224-9354/2020.2.23](https://doi.org/10.15593/2224-9354/2020.2.23)
- Guz A.R., Palmov S.V. (2021) Digital Twin in an Intelligent Transport System. *Regional'naya i otraslevaya ekonomika*. No. 1. P. 112–116. DOI: [10.47576/29491916\\_2023\\_1\\_112](https://doi.org/10.47576/29491916_2023_1_112)
- Hasegawa T. (2015) Intelligent Transport Systems. In: Doi K. (ed.) *Traffic and Safety Sciences: Interdisciplinary Wisdom of IATSS*. Tokyo: Japan Times Ltd. P. 49–60.
- Hollborn S. (2002) *Intelligent Transport Systems (ITS) in Japan*. Tokyo: Technische universität Darmstadt.
- Kovrei V., Dubeshko L. (2021) Smart Transport System in Minsk. *Nauka i innovatsii*. No. 6(220). P. 49–53. DOI: [10.29235/1818-9857-2021-6-49-53](https://doi.org/10.29235/1818-9857-2021-6-49-53)
- Merenkov A.O. (2016) Comparative Characteristics of Domestic and Foreign Practices in Establishing a Unified Management Structure of the National Intelligent Transport System. *Vestnik GUU*. No. 3. P. 211–218.
- Nikolaeva R.V., Gazizova Z.S., Zagidulina A.D. (2016) The Formation and Development of Intelligent Transport Systems. *Tekhnika i tekhnologiya transporta*. No. 1(1). P. 8–14.

Samatov R.G., Samatov J.R. (2022) Intelligent Transport Systems on Road Transport. *Ekonomika i sotsium*. No. 4–3(95). P. 341–350.

Turaeva N., Parmankulov S., Eshmuradov D. (2021) Intelligent Transportation System. *Mirovaya nauka*. No. 12(57). P.166–171.

Ureche Cr., Pisleag U. (2018). Intelligent Transport Systems Architecture. *Journal of Scientific Conference Proceedings*. Vol. 7. Available at: [https://www.researchgate.net/publication/330118340\\_Intelligent\\_Transport\\_Systems\\_Architecture](https://www.researchgate.net/publication/330118340_Intelligent_Transport_Systems_Architecture)

Дата поступления/Received: 28.03.2024

## Развитие нефтегазового потенциала Арктического региона: вопросы методологии и практической реализации<sup>1</sup>

Трофимов Сергей Евгеньевич

Кандидат экономических наук, профессор Академии военных наук; эксперт Совета по развитию цифровой экономики Совета Федерации ФС РФ, ORCID: [0000-0002-7298-3486](https://orcid.org/0000-0002-7298-3486), [tennist91@mail.ru](mailto:tennist91@mail.ru)

Академия военных наук, Москва, РФ.

### Аннотация

В развитие методологических положений комплексного освоения углеводородных ресурсов рассматриваются вопросы совершенствования недропользования арктического и континентального шельфа России. Меры государственной поддержки предусматривают внедрение передовых технологических решений, отвечающих наивысшим экологическим требованиям, во все этапы производственных процессов нефтегазовых предприятий. Обосновано применение различного методологического инструментария к шельфовым проектам с учетом внутренней специфики. Это содействует формированию нефтегазовых центров в Арктическом регионе, становлению Северного морского пути в качестве глобальной транспортной магистрали. Ключевые направления практической реализации государственной арктической политики связаны с решением инфраструктурных, логистических и социально-экономических вопросов в приарктических районах, развитием связанных отраслей промышленности. Укрепление энергетического потенциала региона предусматривает принятие выверенных государственных и управленческих решений, создание специальных правовых условий комплексной разработки нефтегазовых месторождений, направленных на стимулирование внутренних механизмов экономического роста, сохранение уникальной экосистемы и биологического разнообразия Арктики. В определенной степени этому способствуют кластерная форма развития, привлечение к реализации арктических проектов крупнейших научных и отраслевых институтов, что обуславливает повышение профессиональных компетенций, проведение гибкой технологической политики. Комплексное освоение углеводородных запасов арктического и континентального шельфа вносит значимый вклад в достижение технологического суверенитета отечественной экономики и опережающее технологическое развитие нефтегазового комплекса.

### Ключевые слова

Государственное регулирование, нефтегазовый комплекс, промышленность, экономически устойчивое развитие, арктический шельф, континентальный шельф, недропользование, углеводородные ресурсы, национальная безопасность, энергетическая безопасность, технологический суверенитет.

### Для цитирования

Трофимов С.Е. Развитие нефтегазового потенциала Арктического региона: вопросы методологии и практической реализации // Государственное управление. Электронный вестник. 2024. № 104. С. 61–76. DOI: 10.55959/MSU2070-1381-104-2024-61-76

## Development of the Oil and Gas Potential of the Arctic Region: Issues of Methodology and Practical Implementation<sup>2</sup>

Sergey E. Trofimov

PhD, Professor of the Academy of Military Sciences; expert of Council for Development of Digital Economy of Federation Council of the Federal Assembly of the Russian Federation, ORCID: [0000-0002-7298-3486](https://orcid.org/0000-0002-7298-3486), [tennist91@mail.ru](mailto:tennist91@mail.ru)

Academy of Military Sciences, Moscow, Russian Federation.

### Abstract

In the development of methodological provisions for the integrated development of hydrocarbon resources are considered issues of improving the subsoil use of the Arctic and continental shelf of Russia. State support measures provide for the introduction of advanced technological solutions, that meet the highest environmental requirements, in all stages of the production processes of oil and gas enterprises. The application of various methodological tools to shelf projects taking into account internal specifics are justified. This contributes to formation of oil and gas centers in the Arctic region, becoming of the Northern Sea Route as a global transport route. The key areas of practical implementation of the state Arctic policy are related to the solution of infrastructure, logistics and socio-economic issues in the Arctic regions, the development of related industries. Strengthening the energy potential of the region provides the adoption of verified state and management decisions, the creation of special legal conditions for the integrated development of oil and gas fields, aimed at stimulating internal mechanisms of economic growth, preserving the unique ecosystem and biological diversity in the Arctic. To a certain extent, this is facilitated by the cluster form of development, the involvement of the largest scientific and industry institutions in the implementation of Arctic projects, which leads to improving professional competencies, and the implementation of a flexible technological policy. The complex development of hydrocarbon reserves of the Arctic and continental shelf makes a significant contribution to the achievement of technological sovereignty of the domestic economy and the advanced technological development of the oil and gas complex.

<sup>1</sup> Памяти Артура Николаевича Чилингарова — выдающегося ученого, исследователя Арктики и Антарктики, внесшего неоценимый вклад в развитие отечественной науки, укрепление международных позиций России в качестве великой морской и арктической державы.

<sup>2</sup> In memory of Artur Nikolaevich Chilingarov, an outstanding scientist, researcher of the Arctic and Antarctic, who made an invaluable contribution to the development of Russian science, strengthening country's international positions as a great maritime and Arctic power.

**Keywords**

State regulation, oil and gas complex, industry, economically sustainable development, Arctic shelf, continental shelf, subsoil use, hydrocarbon resources, national security, energy sustainability, technological sovereignty.

**For citation**

Trofimov S.E. (2024) Development of the Oil and Gas Potential of the Arctic Region: Issues of Methodology and Practical Implementation. *Gosudarstvennoye upravleniye. Elektronnyy vestnik*. No. 104. P. 1–76. DOI: 10.55959/MSU2070-1381-104-2024-61-76

**Введение**

Осуществляемая в настоящее время трансформация глобального топливно-энергетического комплекса (ТЭК) затронула методологические основы функционирования отечественного нефтегазового комплекса (НГК), что существенно корректирует направления его дальнейшего развития. Этому содействует различие позиций государства и нефтегазовых компаний в отношении разработки отдельных шельфовых месторождений, благодаря которым решение возникающих вопросов осуществляется на качественно новом уровне. Нефтегазовые перспективы Арктики сопряжены со структурой глобального потребительского спроса, прогнозированием различных факторов воздействия на ход реализации энергетических проектов. Следовательно, на текущем этапе необходимо разработать критерии оценки эффективности недропользования арктического и континентального шельфа, что осуществляется на основании общемировых тенденций экономического развития, устойчивого снижения энергоемкости глобальной экономики. Так, увеличение энергопотребления содействует необходимости разработки удаленных и трудноизвлекаемых запасов в сложных условиях добычи.

Помимо экономической составляющей, развитие Арктического региона сопряжено с устранением административных барьеров; темпы экономического развития увязаны с ростом мирового энергопотребления. Колоссальные разведанные запасы арктических углеводородов не должны выступать причиной проявления отдельных аспектов «голландской болезни» в экономике, первоначально связанной с последствиями разработки Гронингенского газового месторождения — одного из крупнейших шельфовых проектов в мире. Это позволяет прагматично использовать разнонаправленные векторы экономического развития применительно к государственному регулированию (ГР) недропользования арктического и континентального шельфа.

Освоение Арктического региона непосредственным образом связано с развитием крупнейших СПГ-проектов, углублением переработки углеводородов. Так, ужесточается конкуренция между производителями за право доступа к основным рынкам сбыта, сопряженная с ужесточением экологических требований к производству и качеству конечной продукции. Выбор поставщиков обусловлен их конкурентными преимуществами, возможностью применения новейших технологий для решения оперативных и стратегических вопросов, позволяющих наиболее прагматично разрабатывать месторождения арктического и континентального шельфа.

Технологические решения оказывают воздействие на рентабельность проектов, принимаемые меры ГР, структуру топливно-энергетического баланса (ТЭБ) и экономически устойчивое развитие НГК в целом. Например, при относительно более низких ценах на углеводороды незначительно возрастает их потребление [Мастепанов 2017]. В глобальном аспекте также учитываются климатические факторы, количественные и качественные характеристики разработки месторождений. Комплексное освоение ряда арктических проектов содействует расширению инфраструктуры, предполагает создание альтернативных сценариев развития, стимулирует потребительский спрос на углеводороды, требует разработки и внедрения уникальных научно-технических решений. Основные арктические проекты способны объединиться в общую систему, позволяющую значительно сократить часть издержек, а также производить обмен технологическим

опытом. Активизация проведения геолого-разведочных работ (ГРР) осуществляется в рамках естественных процессов стимулирования развития национальной нефтегазовой промышленности. Геологическая изученность региона должна стремиться к уровню ведущих показателей остальных приарктических стран, что возможно при проведении эффективной бюджетно-налоговой и инвестиционной политики, комплексного социально-экономического развития, в том числе в рамках отраслей и направлений, опосредованно связанных с НГК.

Большинство возникающих вопросов носят правовой характер, в частности в отношении территориальной принадлежности части шельфовых акваторий, стабильности налоговых режимов и государственной политики недропользования, результативность которой напрямую зависит от установления государственных границ в регионе, обеспечения исполнения законодательных норм, расширения взаимодействий между субъектами экономической деятельности. Экологическая составляющая включает в себя вопросы природно-климатических изменений, которые служат одним из факторов развития Северного морского пути (СМП) и прочих нефтегазовых магистралей. В свою очередь, объекты нефтегазовой промышленности и инфраструктуры в Арктике должны быть устойчивыми к деструктивным факторам, возникающим изменениям; это характерно в том числе для технологической составляющей, так как экологические риски могут иметь технологические последствия [Трофимов 2023а].

### ***Методологические положения комплексной разработки нефтегазовых месторождений арктического и континентального шельфа***

Владение углеводородной базой обеспечивает значительные конкурентные преимущества при дальнейшей разработке месторождений и комплексном развитии Арктического региона. Необходимо анализировать структуру инвестиционных затрат на его освоение в отношении с ресурсной базой континентальной части и другими шельфовыми месторождениями, разрабатывать которые на современном этапе более целесообразно с экономических и экологических позиций. В данном вопросе могут использоваться альтернативные подходы и сценарии, определяющие перспективы развития в рамках различных прогнозных горизонтов [Эволюция мировых энергетических рынков... 2015]. Не все арктические акватории одинаково перспективны с позиции извлекаемых объемов углеводородных запасов, условий проведения ГРР и добычи, усложнение которых требует колоссальных дополнительных капиталовложений. Продолжение геологических исследований в регионе может содействовать появлению принципиально нового методологического инструментария и регулирующих решений. В частности, это характерно для развития механизмов государственно-частного партнерства (ГЧП) в Арктике в отношении крупнейших проектов, для корректировки действующего законодательства, направленной на повышение эффективности недропользования, обеспечение благоприятного инвестиционного климата и содействующей комплексной разработке углеводородных ресурсов [Сечин 2023].

Административные и экономические регулятивы призваны обеспечить повышение общей результативности функционирования механизма ГР НГК. Для проведения прагматичной государственной политики в области недропользования рассматривается различный методологический инструментарий, а наиболее эффективные регулирующие меры принимаются к практической реализации. В совокупности это способствует развитию сегмента транспортировки углеводородов и инфраструктуры в регионе, осуществлению наиболее производительных управленческих решений на предприятиях. Крупнейшие нефтегазовые проекты содействуют пониманию ключевых тенденций развития Арктики, на основании которых разрабатывается ресурсная база, создаются программы социально-экономического развития

[Лексин, Порфирьев 2021]. Так, может действовать практика пилотных проектов, закладывающая отдельные параметры дальнейшей комплексной разработки месторождений, осуществляемой в условиях импортоопережения в национальной нефтегазовой промышленности. Арктический регион требует применения качественно новых методологических принципов, подходов и методов регулирования в отношении реализации топливно-энергетических проектов, долгосрочного прогнозирования с использованием новейших технологических решений.

Развитие нефтегазового потенциала Арктики выступает одной из ключевых тенденций функционирования мирового ТЭК, позволяет комплексно подходить к социально-экономическому развитию приарктических районов, совершенствованию транспортно-логистической сети и прочих инфраструктурных элементов. Так, для предприятий важно получение лицензий на право доступа к запасам минерально-сырьевой базы (МСБ), расширение взаимодействий на рынках сбыта продукции, укрепление собственных административных возможностей. Государство способно выделить основные тренды национальной инновационной политики в нефтегазовой промышленности, определять долгосрочные приоритеты в освоении нефтегазовых месторождений арктического и континентального шельфа. Первоочередными задачами выступают обеспечение национальных интересов в регионе, установление прямых связей с внутренним рынком континентальной части [Беилин 2023].

Для предприятий, осуществляющих ГРП и разработку месторождений в Арктической зоне Российской Федерации (АЗРФ), важны меры экономического и административного стимулирования, обеспечивающие внедрение уникальных технологических, цифровых, а также принципиально новых регулирующих решений, развитие инфраструктуры. В совокупности это содействует наращиванию экономического и инвестиционного потенциала, корректирует принимаемые меры на различных этапах проведения государственной арктической политики, что возможно при расширении производственных взаимосвязей и коопераций между предприятиями. Методология развития арктического и континентального шельфа основана на постановке целей, задач и их планомерном достижении. Эффективность мер ГР НГК повышается при обладании полной информацией, полученной в том числе благодаря цифровым технологиям, при обеспечении устойчивости национальной экономики, проведении дополнительных ГРП, постановке новых месторождений на государственный баланс. Прагматизм в разработке арктических углеводородных запасов также содействует укреплению геополитических позиций России, увеличению экспорта продукции глубоких переделов.

Нормативно-правовые акты (НПА), координирующие проведение государственной арктической политики, должны разрабатываться и быть реализованы в едином русле, то есть предполагать комплексный подход в освоении региона как важнейшего составного элемента в развитии национальной экономики, позволяющего удовлетворить внутренний спрос на углеводороды в долгосрочной перспективе. Они учитывают различные трансформации, вызванные внутренними и внешними факторами воздействия, выделяют стратегические ориентиры, призваны повысить надежность в прогнозировании основных региональных показателей; для этого необходимо анализировать объективные причины возникающих предпосылок, скорректировать критерии результативности принимаемых регулирующих мер. Для их осуществления проводится глубокая предварительная подготовка с детальным обоснованием необходимости реализации конкретных проектов, в том числе для нужд национальной экономики и промышленности. Так, должны быть соотнесены направления и виды деятельности различных предприятий, функционирующих в рамках единого проекта, устранены административные барьеры и инфраструктурные ограничения. Они ориентированы на российскую действительность, не оторваны от практики, в частности в отношении условий доступа зарубежных инвесторов к реализации российских шельфовых проектов [Лексин, Порфирьев 2021].

***Основные задачи государственной арктической политики в условиях экономических вызовов и технологических трансформаций***

Арктика неоднородна в части соотношения нефти и газа в структуре запасов. Так, на шельфе США и Канады преобладают жидкие углеводороды, в то время как в российских акваториях удельный вес природного газа значительно выше; отчасти это связано со слабой геологической изученностью территорий. Важнейшим фактором экономически устойчивого развития региона служат строительство необходимой инфраструктуры и транспортно-логистических направлений, выполнение предприятиями социальных обязательств, ведение прагматичной инвестиционной и бюджетно-налоговой политики. В совокупности это способствует комплексному эффективному освоению крупнейшей нефтегазоносной провинции, максимизации долгосрочного эффекта от реализации энергетических проектов.

С экономической точки зрения разработку ресурсов арктического шельфа наиболее прагматично начинать с крупнейших месторождений, находящихся в относительно более благоприятных условиях добычи, как в случае с Юрхаровским месторождением, оператором которого является ПАО «Новатэк». При этом важно модернизировать существующие производственные мощности. На современном этапе арктические месторождения рентабельны при средней цене на нефть, превышающей 80–90 долл./барр. При определенных условиях это позволяет конкурировать с некоторыми трудноизвлекаемыми запасами в части себестоимости добычи и транспортировки. Так, государство должно стимулировать социально-экономическое развитие, строительство инфраструктуры и перерабатывающих производств в приарктических регионах. В наибольшей мере рентабельна разработка газовых и газоконденсатных месторождений; расширение направлений поставок углеводородов в совокупности со стабильной геополитической ситуацией также содействует росту их рентабельности. Кроме того, это повышает надежность горизонта прогнозирования, в том числе в части инвестиционной составляющей проектов.

Значимым аспектом выступает улучшение экологических вопросов в районах функционирования предприятий, в частности за счет углубления переработки, сокращения производственных затрат. Предложение арктических углеводородов в определенной степени корректирует потребительские предпочтения. В экстремальных природно-климатических условиях важна технологическая устойчивость производственных объектов и сооружений, обеспечивающая экологическую безопасность. Соответственно, одним из возможных решений выступает формирование нескольких приарктических центров нефтегазодобычи, в рамках которых осуществляется взаимодействие с глобальными энергетическими корпорациями, происходит изучение передовых научно-технических решений. Крупнейшие проекты могут требовать создания консорциума из нескольких предприятий, подключения ведущих нефтегазосервисных организаций, взаимосвязей компаний из различных отраслей промышленности [Брагинский, Миловидов 2018].

Разработка арктических месторождений может отдаляться во временном горизонте в результате воздействия объективных факторов, что отчасти затрудняет достоверность прогнозирования. Санкционная политика показала способность страны к укреплению технологического и промышленного потенциала, расширению области применения инновационных и цифровых решений, модернизации функционирующих производств и др. Не все месторождения одинаково пригодны в отношении ввода в эксплуатацию и транспортировки добываемого сырья; это характерно в том числе для крупнейших арктических залежей. Важными условиями их освоения являются близость географического расположения к основным транспортным коридорам, глубина залегания, ледовая обстановка, в целом текущее состояние показателей разработки.

Из отдельных проектов формируются масштабные центры нефтегазодобычи, в рамках которых осуществляется одновременное освоение нескольких месторождений, транспортировка добываемого сырья по единому маршруту до пунктов переработки. Это также содействует развитию инфраструктуры, созданию особых экономических условий для нефтегазовых компаний, включающих преференциальные налоговые режимы, реализацию комплексных регулирующих мер. В результате складывается устойчивая платформа для осуществления экономической деятельности в Арктическом регионе, позволяющая соединить разрозненные элементы функционирования и планомерно решать масштабные государственные задачи. Достижение целевых ориентиров в установленные сроки обычно сопровождается значительным сокращением производственных и административных расходов, совершенствованием транспортной сети поставок, строительством нефтегазохранилищ, постановки на учет новых судов. Основной задачей государства является реализация социально-экономических возможностей Арктического региона, обусловленная наличием колоссальных запасов углеводородов, что благоприятно отражается на инвестиционном климате, рентабельности разработки углеводородных месторождений.

Концепция импортоопережения, пришедшая на смену импортозамещению в НГК, предполагает страхование рисков при цифровизации производств, развитие связанных отраслей экономики, включая судостроение, наличие масштабируемых задач, осуществление стандартизации и технического регулирования. Следует учитывать возможные изменения объемов разведанной ресурсной базы арктических месторождений, природно-климатических факторов, ледовой обстановки. Комплексный подход к освоению углеводородных ресурсов может найти отражение в рамках корректировки отраслевых НПА. Уникальность арктической экосистемы требует детальной предварительной подготовки, что выражается в увеличении периода разработки шельфовых залежей. Создание условий, обеспечивающих максимальный экономический эффект, в том числе в отношении пользования и распоряжения объектами инфраструктуры, способствует более эффективному геологическому изучению недр предприятиями. На освоение шельфовых месторождений влияет структура мирового и национального ТЭБ, в первую очередь уровень потребления энергоносителей.

Сложные природно-климатические условия обуславливают целесообразность постоянного контроля технического состояния производственных объектов. Геологический фактор разработки месторождений находит отражение в больших затратах на повышение их устойчивости и надежности. Соответственно, в России необходимо создание правового режима в отношении разработки арктических месторождений, нацеленное на максимизацию долгосрочного экономического эффекта. Это содействует привлечению в проекты зарубежных партнеров, их объединению по кластерному типу, позволяет организовать стратегические взаимодействия, ускоренными темпами развивать технологическое направление и НИОКР.

При прогнозировании отраслевых показателей учитываются возможность санкционного влияния, экспертные разногласия в отношении дальнейших регулирующих действий. Основной фокус предприятий подчинен геологическим факторам проведения ГРП и добычи. Совершенствование контрольной функции ГР во всех сегментах НГК осуществляется с учетом передового зарубежного опыта, проведения проверочных и экологических мероприятий, развития нормативно-правовой базы. Значительную часть геологических исследований в Арктике проводят организации с государственным участием. Расширение сотрудничества с зарубежными компаниями и институтами служит фактором повышения эффективности недропользования. Принятие предприятиями эффективных управленческих действий в условиях неопределенности в качестве одного из направлений подобной стратегии предполагает проработку альтернативных вариантов развития [Дмитриевский и др. 2014].

Крупные стратегические проекты в Арктике реализуются при одновременном участии множества сторон, что позволяет ускорить производственные процессы, расширить горизонт долгосрочного планирования. Реализация государственной арктической политики требует всеохватывающего учета внутренних и внешних факторов воздействия, повышения устойчивости к их изменению, находит отражение в сокращении издержек при поставках сырья и продукции конечным потребителям. Увеличение сроков прогнозирования и периода функционирования стратегических документов развития НГК особенно актуально в условиях длительных сроков разработки и введения в промышленную эксплуатацию арктических проектов, воздействует на функционирование национального ТЭК и его целевые ориентиры.

Усложнение взаимосвязей различных аспектов воздействия предполагает применение новейших цифровых технологий при прогнозировании параметров функционирования арктических проектов, последующей корректировки в ходе их реализации. Это объясняется повышением устойчивости национальной экономики и ее институтов, необходимостью применения различного методологического инструментария. В подобных условиях важно рассчитать приемлемый уровень добычи нефти и газа при различной ценовой конъюнктуре, а также степень регулирующего воздействия. Различный временной горизонт прогнозирования в Арктике обусловлен в том числе скоростью цифровых изменений. Тенденции в разработке шельфовых месторождений проистекают из макро- и мегаэкономических показателей, структуры потребительского спроса, свидетельствуют о необходимости более активного изучения перспективных углеводородных участков недр даже в условиях относительно невысоких цен. Устойчивость экономики предполагает возможность ее самостоятельного восстановления после негативных периодов в рамках соответствующей фазы цикла. Этому также содействует принятие технологических решений, улучшение социально-экономических, инфраструктурных и институциональных условий в приарктических районах, благодаря которым устраняются отдельные риски и сокращаются затраты на разработку проектов.

На административном уровне не должно быть излишних ограничений, сдерживающих дальнейшее развитие Арктического региона, в частности, могут применяться зарубежные технологические решения. Экологический фактор в большей мере характерен при разработке месторождений в сложных природно-климатических условиях. Соответственно, в первую очередь осваиваются рентабельные запасы континентальной части в провинциях, обладающих более благоприятными экономическими и геологическими условиями их извлечения, корректируются отдельные программные документы развития. Структура потребительского спроса в отношении разработки арктических углеводородов обусловлена также технологическим фактором; при этом основным трендом выступает экологизация производств и транспортировки топливно-энергетических ресурсов (ТЭР), обеспечивающая надежность поставок на рынки сбыта до конечных потребителей с учетом глобальных тенденций в ТЭК. Разработка шельфовых месторождений невозможна без совершенствования технологий во всех сегментах НГК, что содействует удовлетворению внутреннего энергетического спроса в долгосрочном периоде, постепенному увеличению доли арктических углеводородов в структуре мировой добычи. Значимым аспектом выступает сотрудничество с крупнейшими зарубежными нефтегазовыми корпорациями в части принятия технологических и управленческих решений [Litvinenko 2019].

Реализация отраслевых проектов содействует всестороннему комплексному развитию приарктических районов; максимизация результатов возможна при их кластерном объединении, задействовании имеющихся в распоряжении промышленных ресурсов, контроле за их техническим состоянием, развитии транспортных магистралей. Созданные административные условия и меры регулирующего воздействия не будут в равной степени эффективны для различных арктических

проектов ввиду внутренней специфики, адаптации и принятия предприятиями изменений. Прагматичная разработка месторождений предполагает их комплексное освоение, повышение надежности долгосрочного горизонта прогнозирования с учетом всех рисков. Миссии нефтегазовых компаний должны отвечать стратегическим приоритетам государства, соответствовать национальному законодательству, являться верными в методологическом отношении.

Развитие НГК в части освоения арктического и континентального шельфа влияет на объемы промышленного производства, задействование технологий и оборудования. Первоочередной задачей является экологическая составляющая разработки шельфовых запасов и недропользования; сопутствующими факторами выступают качественное улучшение логистики и инфраструктуры. Освоение арктических залежей связано с промышленным производством и потреблением добываемого сырья большинством субъектов Российской Федерации. Устойчивость данных взаимосвязей является значимой составляющей национальной и энергетической безопасности, формирования единой системы энергообеспечения, объединяющей различные отрасли экономики [Постуглеводородная экономика 2017]. Предприятия стремятся увеличить объемы поставленных на собственный баланс запасов углеводородов, планомерно вводить их в промышленную эксплуатацию в условиях благоприятной ценовой конъюнктуры, наличия технологий, финансовых и административных возможностей. Их усилия в первую очередь сосредоточены на высокорентабельных направлениях и проектах, обладающих конкурентными преимуществами.

Воздействие ГР не является равносильным для всех предприятий или сегментов НГК. Благодаря использованию административного ресурса, формированию особых экономических условий и преференциальных налоговых режимов в Арктический регион привлекаются ведущие зарубежные компании, создаются крупные нефтегазодобывающие центры, обеспечивающие воспроизводство ресурсов, доведение ключевых качественных показателей ГРП и недропользования до ведущих мировых значений за счет прямых и косвенных мер регулирующего воздействия, развития промышленных производств в связанных отраслях экономики. При этом поставки ТЭР также осуществляются в труднодоступные районы Арктики; внутреннее ценообразование регулируется соответствующими НПА. Увеличение занятости местного населения, становление подобных центров при реализации нескольких проектов позволяют улучшить социально-экономические условия функционирования, увеличить бюджетные поступления.

Совершенствование научно-технической формы ГР связано с доведением показателей промышленного производства в НГК до ведущих мировых значений и их последующим опережением. Специалисты арктических проектов должны соответствовать наивысшим требованиям профессиональной квалификации, в том числе в отношении безопасности на производственных объектах. Широкий спектр взаимосвязей нефтегазовых компаний в прочих сегментах экономики содействует обеспечению конкурентных преимуществ, создает мультипликативный эффект для российской промышленности; значительная часть работ может передаваться сторонним организациям. Взаимодействие государства и предприятий призвано обеспечить комплексное развитие Арктического региона в едином направлении за счет своевременного принятия решений с учетом позиций различных субъектов экономической деятельности<sup>3</sup>.

Решение о реализации арктических проектов основывается на результатах проведения ГРП, имеющихся в распоряжении и потенциальных технологиях преимущественно российского производства. Уникальная арктическая природа диктует необходимость применения наивысших экологических нормативов, обеспечивающих безопасность и устраняющих любые виды экологических

<sup>3</sup> Артур Чилингаров: «Войны за Арктику не будет» // Известия [Электронный ресурс]. URL: <https://iz.ru/news/672410> (дата обращения: 05.06.2024).

рисков. Постоянное повышение уровня профессиональной квалификации сотрудников шельфовых проектов, обладающих уникальными компетенциями, сопряжено с созданием необходимых условий труда, социальным обеспечением и гарантиями, разработкой государственной подпрограммы в рамках совершенствования социального направления. Комплексное развитие приарктических регионов предполагает задействование местных кадровых ресурсов, обеспечение благоприятных социально-экономических условий, исполнение взятых государством и предприятиями обязательств, наличие двусторонних каналов связи с населением, местными институтами и органами власти. Это позволяет более эффективно отслеживать этапы становления проектов, достигать заданные ориентиры в установленные сроки, пресекать административные и экологические нарушения.

Взаимодействие с зарубежными компаниями в Арктике приносит уникальный управленческий и технологический опыт, содействует совершенствованию производственных процессов, проведению политики импортоопережения, участию российских предприятий в иностранных нефтегазовых проектах. Помимо строительства объектов НГК, это позволяет формировать нефтегазодобывающие центры, принимать новые инфраструктурные решения, максимизирующие социально-экономический эффект в регионах присутствия, содействовать развитию цифрового технологического направления, проводить модернизацию и ремонт оборудования. Кроме того, это позволяет расширить спектр присутствия относительно небольших предприятий в реализации арктических проектов, в том числе в рамках различных правовых условий участия.

#### ***Укрепление энергетического потенциала Арктического региона как значимое направление опережающего технологического развития***

Экономические и административные методы ГР НГК призваны стимулировать внутренние механизмы роста, привлечение дополнительных инвестиций, обеспечить реализацию накопленного потенциала. Имеющиеся в распоряжении оборудование и технологии за счет использования управленческого и методологического инструментария возможно эффективно применять в рамках нескольких проектов, сокращая таким образом издержки на их реализацию. Технологические решения предприятий могут быть осуществлены за счет принятия справедливых стимулирующих мер ГР, в том числе в отношении проведения бюджетно-налоговой политики, отдельных работ в рамках ГЧП, частичного возмещения расходов со стороны государства по различным сегментам НГК на покрытие некоторых видов рисков, обеспечения экологической и производственной безопасности. Фактически создаются благоприятные институциональные условия для осуществления подобных решений, формирования крупных центров добычи углеводородов, изучения российских разработок. Синергия от взаимодействия различных предприятий, органов государственной власти, регионов и институтов обеспечивает ускоренные темпы достижения заложенных целевых ориентиров [Глазьев 2015].

Предприятия заинтересованы в максимизации социально-экономического эффекта от внедрения цифровых технологий. В определенной мере этому способствует кластерная форма развития, содействующая привлечению к реализации арктических проектов крупнейших научных и отраслевых институтов. Это обуславливает возможность повышения профессиональных компетенций, проведения гибкой технологической политики, обеспечивает значительные конкурентные преимущества, наполнение экологических обязательств и нормативов. Предприятия одновременно могут развивать несколько направлений или проектов с целью улучшения конечных экономических результатов. В рамках некоторых проектов применяется точечный государственный подход, предоставляются отдельные виды льгот. При существующем уровне технологий с учетом

требований экологической безопасности разработку месторождений целесообразно проводить в прибрежных зонах, осуществлять государственный экологический контроль за ходом реализации проектов [Жданев 2022].

Шельфовые углеводородные залежи вводятся в промышленную эксплуатацию по мере технологических возможностей, с учетом качественных характеристик разведанных запасов МСБ и потенциала дальнейшей глубокой переработки извлекаемых ресурсов. Баланс интересов государства и бизнеса в Арктике в первую очередь предполагает учет экологической составляющей, социальную ориентированность нефтегазовых проектов, их долгосрочный экономический эффект, развитие местных производств, сектора СПГ, проведение прагматичной лицензионной политики. Ряд зарубежных государств планомерно вводят в промышленную эксплуатацию ранее законсервированные месторождения, применяют новейшие технологии для извлечения больших объемов углеводородов из продуктивных пластов. В российском арктическом секторе извлекаемые запасы природного газа значительно превышают нефтяные, что на современном этапе в основном предопределяется слабой геологической изученностью недр. Разработка шельфовых ресурсов содействует развитию долгосрочных экспортных контрактов; это возможно при прагматичном взаимодействии государства и энергетических корпораций, в первую очередь в части разработки уникальных и крупнейших месторождений, уровень извлечения углеводородов на которых сопоставим с ежегодным объемом добычи ряда ведущих мировых стран-экспортеров. Отдельные из них не принадлежат конкретной юрисдикции, особой экономической зоне или континентальному шельфу приарктических государств, находятся в открытом море, что предполагает возможность оспаривания различными государствами и корпорациями прав на их разработку.

Российские компании заинтересованы в освоении зарубежных арктических запасов, сотрудничестве с нефтегазовыми корпорациями в рамках крупнейших проектов. Этому содействует уникальный технологический опыт, позволяющий осуществлять комплексную разработку месторождений в сложных природно-климатических и геологических условиях. В отечественном арктическом сегменте происходит планомерное наращивание объемов проводимых ГРП и бурения. Комплексное освоение месторождений предполагает развитие необходимой инфраструктуры, органичное включение в существующие каналы поставок ресурсов. Первоочередными факторами разработки служат ожидаемый уровень экономической отдачи, а также получение геополитических преимуществ. При реализации проектов учитываются все аспекты воздействия, взаимосвязи различных элементов внутри механизма ГР НГК, задействованные технологические, кадровые, административные и иные ресурсы. При этом также принимаются в расчет возможные существенные ошибки прогнозирования при оценке извлекаемых запасов углеводородов, расходов на их добычу и транспортировку; прогнозы подлежат существенной корректировке в связи с уточнением и использованием новейших технологий. Прагматизм предполагает извлечение конкурентных преимуществ из негативной ситуации и отрицательных факторов на внешних рынках, увеличение экспорта в крупнейшие из них.

Наращивание объемов добычи и производства в Арктике требует привлечения дополнительных ресурсов, расширения инфраструктуры и пропускной возможности поставок. В долгосрочной перспективе происходит освоение не только прибрежных месторождений, но и находящихся на значительном расстоянии от береговой линии, что требует наличия соответствующих технологий и значительных затрат на экологическую безопасность. На первоначальном этапе освоения роль государства будет несоразмерно высокой, в том числе в части создания особых правовых условий проведения ГРП и добычи на месторождениях. Внедрение стимулирующих экономических и административных мер ГР по реализации крупномасштабных проектов в установленные

сроки обусловлено постепенным истощением ряда крупных залежей в континентальной части, необходимостью разработки трудноизвлекаемых запасов. При этом происходит уточнение целевых показателей документов стратегического развития в ходе их исполнения, а также реализация уникальных технологических решений, соответственно, обеспечивается загрузка промышленно-производственных мощностей. АЗРФ органично встраивается в структуру национальной экономики, образуя долгосрочные кооперационные связи. Разработка большинства законсервированных месторождений отложена на неопределенный срок до наступления необходимых экономических и политических условий, совершенствования технологических возможностей, истощения крупнейших залежей континентальной части. Это является стратегическим аспектом государственной энергетической политики и обеспечения устойчивости отечественной экономики.

Развитие Арктики невозможно без модернизации инфраструктуры, портов, терминалов, совершенствования логистики поставок, обеспечивающих расширение производственных возможностей и формирование новых маршрутов. Рассматриваются альтернативные варианты решения вопроса привязки к конечному потребителю различными типами транспорта и видом поставок. Ключевым вопросом является связующая цепь между различными месторождениями, системой трубопроводов, производствами по переработке, объектами сегментов хранения, отгрузки и иной инфраструктурой. Расширение транспортных и трубопроводных развязок в Арктическом регионе служит значимым аспектом обеспечения энергетической безопасности, содействует созданию новых рабочих мест, загрузке портов и терминалов. Реализация возможностей проистекает из имеющихся в распоряжении различных видов ресурсов, совершенствования нефтегазосервиса, превращения СМП в глобальную транспортную артерию, комплексного социально-экономического развития приарктических портов, расширения их промышленного потенциала, имеющего важное геополитическое значение, в том числе за счет перепрофилирования деятельности некоторых предприятий, производства новых типов оборудования и технологий. Это содействует экономически устойчивому развитию Арктического региона, всестороннему задействованию имеющихся в распоряжении ресурсов, территориальных возможностей [Литвиненко и др. 2023].

Для нефтегазовых компаний важна практическая реализация мероприятий, внедрение технологических решений, использование альтернативных направлений развития в России и зарубежных странах, что в наиболее полной мере возможно осуществить при использовании системно-функционального подхода с учетом географических и геологических особенностей, расширения транспортного и промышленного потенциала. Стабильность бюджетно-налоговой и таможенно-тарифной политики, создание благоприятных условий труда и принятие стимулирующих мер необходимы для притока значительных объемов инвестиций, модернизации производств и технологического обновления инфраструктуры. Это позволяет производить продукцию глубокой переработки, отвечающей мировым экологическим стандартам, привлекать ведущие отечественные подрядные организации к разработке шельфовых месторождений, способствует развитию судостроения, обеспечению доступа относительно небольших предприятий из различных отраслей к технологическим возможностям, ресурсной базе и рынкам сбыта. При реализации нефтегазовых проектов осуществляется контроль за их деятельностью в части своевременного исполнения заказов и обязательств, прагматичного соединения разрозненных факторов и компетенций. Созданная инфраструктура может быть пригодна в рамках нескольких проектов, в частности, за счет применения цифровых технологий. Отдельные экономические предложения могут выступать консолидированной позицией нескольких предприятий, в том числе в части государственной поддержки при выходе на экспортные рынки.

Геостратегическое значение Арктики обуславливает значительное государственное воздействие при разработке его сырьевой базы, комплексное развитие приарктических регионов. При освоении шельфовых месторождений значимая роль отводится приверженности принципам международного права. Достижение долгосрочных целей может предполагать репрофилирование некоторых предприятий, их основных фондов. Комплексная разработка арктических запасов требует скоординированных действий множества участников нефтегазового рынка, обладающих необходимым технологическим заделом, финансовыми и административными возможностями. ГР учитывает дальнейший социально-экономический эффект от их освоения, расширение промышленного потенциала, рост занятости местного населения, принятие уникальных технических решений, так как часть трубопроводов пролегает по дну моря.

Объемы разведочного бурения в перспективных районах напрямую связаны с темпами открытия новых углеводородных залежей. Прагматизм при их разработке с учетом различных видов рисков несет долгосрочный социально-экономический эффект и имеет продолжительный горизонт планирования; это также характерно при вложении средств созданных нефтегазовых фондов, обеспечивающих улучшение макроэкономических показателей. Отдельные виды работ могут передаваться зарубежным нефтегазосервисным и подрядным организациям, включая изучение технологического опыта в различных сегментах энергетического производства и этапах освоения месторождений. Стабильность бюджетно-налоговой политики повышает устойчивость реализации арктических проектов, достоверность прогнозирования их параметров, ускоряет сроки введения в промышленную эксплуатацию, расширяет объемы производства. Укрепление таможенно-тарифной формы ГР НГК направлено на экономическое стимулирование арктических проектов, обеспечение конкурентных преимуществ России как глобального поставщика ТЭР, развитие экспортных поставок, внутренних производств. Отдельные институты, в частности Торгово-промышленная палата РФ, занимаются расширением экспорта отечественного нефтегазового оборудования, содействуют получению зарубежных контрактов.

Осуществление научно-технической политики повышает устойчивость функционирования российских предприятий, способствует импортопережению в НГК. Различные по характеру собственности российские компании не обладают равными возможностями доступа к арктическим ресурсам даже при наличии необходимых капитала и технологий. Это служит одним из факторов загрузки и развития местных производств, способствует ускорению ввода в промышленную эксплуатацию арктических проектов, характерно для различных сегментов НГК. Важным аспектом остается ограничение доступа иностранного капитала при освоении российского сегмента Арктики, расширение сотрудничества с нефтегазовыми компаниями дружественных государств.

ГР недропользования арктического и континентального шельфа предполагает возможность изменений в формах и инструментах регулирования при реализации проектов с целью создания условий, обеспечивающих стратегические экономические преимущества; изменения вносятся в законодательство, ряд НПА признаются утратившими силу. Данные меры направлены на решение правовых пробелов, призваны урегулировать ряд спорных аспектов, повысить эффективность производств, расширить кооперационные связи, содействовать внедрению цифровых решений, функционирующих на созданной экономической платформе. Так, осуществляется стимулирование российских производителей к созданию продукции, технологий, выполнению работ при разработке арктических запасов, осуществляется выход отечественных сервисных компаний на мировые рынки. В свою очередь, это способствует росту капитализации всего российского фондового сектора, заключению стратегических контрактов в связанных с НГК отраслях экономики, позволяет раскрыть технологический потенциал, который заключается, помимо прочего, во внедрении цифровых

решений, используемых на месторождениях континентальной части [Глазьев 2018]. К строительству арктической инфраструктуры приглашаются множество участников различных отраслевых рынков, учитывающих в своей деятельности региональные особенности. Предприятия должны иметь равные возможности доступа к особым экономическим условиям и получению преференций при разработке шельфовых запасов. Одной из задач органов государственной власти является выполнение контрольно-надзорных функций; так, уникальные управленческие и промышленно-производственные решения обеспечивают долгосрочные преимущества, позволяют повысить достоверность прогнозирования [Башмаков 2018].

Зарубежный опыт ГР НГК призван содействовать научно-техническому и промышленному развитию государства, выявляет необходимость изучения экономических, правовых особенностей, структуры национального ТЭБ и внедрения с учетом внутренней специфики, особенностей национального менталитета, географического расположения, уровня экономических отношений с другими странами, нефтегазовыми компаниями и институтами. Это характерно для сроков введения в эксплуатацию арктических проектов, условий их реализации, налогообложения, финансового обеспечения, взаимодействий органов государственной власти и предприятий. В частности, могут осуществляться бюджетное кредитование, происходить изменения в структуре межбюджетных трансфертов арктических субъектов федерации. Шельфовые нефтегазовые проекты носят геополитический, социальный характер, служат фактором обеспечения национальной и энергетической безопасности. Государственное участие является значимым условием при осуществлении крупномасштабных проектов, улучшении инвестиционного климата и расширении долгосрочных взаимодействий. В данном случае участники проектов с большей вероятностью будут исполнять взятые на себя обязательства; могут происходить также изменения в структуре собственников, применяться административные меры. Уровень государственного участия в арктических проектах может подлежать изменению: его условия обычно индивидуальны в каждом конкретном случае, предполагают значительное уменьшение политических рисков и расширение экономических возможностей.

Развитие Арктического региона предполагает задействование промышленного потенциала российских предприятий, в том числе в части государственного заказа, формирования необходимых экономических и институциональных условий. Отдельные из них могут применяться в рамках только одного проекта или региона и в случае эффективности быть распространены повсеместно. Создание совместных предприятий для реализации арктических проектов учитывает различные позиции их участников, населения, подрядных, сервисных и других организаций, текущие и стратегические аспекты в рамках связанных направлений реализации. Это включает вопросы прав собственности, существующих и потенциальных взаимодействий, привлечения дополнительных инвестиций в случае увеличения стоимости проектов, экологические аспекты. Основной упор делается именно на стратегическое значение Арктики для российской экономики, а реализация проектов невозможна без понимания государством долгосрочных перспектив; для этого необходимы отлаженная работа различных министерств и ведомств на всех уровнях государственной власти, исполнение взятых обязательств и своевременная реализация мероприятий в рамках программно-целевых и стратегических документов развития. Добывающие компании координируют между собой отдельные параметры осуществляемой деятельности, стремятся расширить потенциал российского сегмента нефтегазосервиса. На государственном уровне координация осуществляется Министерством РФ по развитию Дальнего Востока и Арктики посредством принятия мер экономического и административного стимулирования предприятий, позволяющих комплексно разрабатывать ресурсную базу и содействовать становлению приарктических районов.

### **Выводы и рекомендации**

Арктический регион, являющийся крупнейшей нефтегазоносной провинцией планеты, играет важную роль в геополитической позиции множества стран, экономические взаимодействия с которыми находятся в приоритете мировых нефтегазовых корпораций; в свою очередь, это также находит отражение в нормативно-правовой базе. НГК способен выполнять связующую роль в развитии прочих отраслей и производств, в том числе высокотехнологичного направления. Вопросы обеспечения национальной и энергетической безопасности включают изучение позиций зарубежных политических и военных институтов в отношении развития Арктики. Поэтапное становление экономики региона учитывает инновационную составляющую, направленную на повсеместное внедрение цифровых и технологических решений. ГР предполагает организующую функцию, совершенствование логистики, учитывает потребности в развитии инфраструктуры, системы хранения, перевалочных пунктов и др. Технологические решения в НГК содействуют загрузке промышленного производства, предполагают выбор наилучших маршрутов поставок с учетом экологических, геологических и природно-климатических факторов, привлечения транспорта для обслуживания разработки месторождений.

Внешнеэкономическая политика России предполагает жесткое пресечение попыток вмешательства в вопросы территориальной принадлежности арктического шельфа в условиях становления региона планетарного значения, на который распространяются нормы международного права, а на равный доступ к ресурсам претендуют множество государств. Подобные позиции возникают в связи с наличием колоссальных запасов углеводородов, низкой степенью их разработки, отдаленным сроком введения месторождений в промышленную эксплуатацию, необходимостью ускорения внедрения новейших научно-технологических решений. Освоение Арктики требует применения системно-функционального подхода, комплексного учета различных факторов, расширения внутренних и внешних взаимодействий, привлечения различных сторон к реализации проектов и их финансированию. Это проявляется в проведении дополнительных ГРР, создании благоприятных экономических и институциональных условий, развитии связанных с НГК отраслей и направлений, создании эффективно функционирующих холдинговых структур с установлением их полномочий. В отношении экономического и административного стимулирования отдельных проектов используются гибкие налоговые и таможенно-тарифные инструменты ГР, осуществляется предоставление льгот и преференций с учетом геологических факторов.

Экстремальные природно-климатические условия предъявляют повышенные требования к применяемым технологиям, надежности основных производственных фондов, обеспечению логистики при поставках, индивидуальной для каждого проекта и зависимой от множества факторов. Российский опыт разработки шельфовых месторождений несет в себе значительные конкурентные преимущества. Государством осуществляется мониторинг технического и экологического состояния проектов, в результате которого могут быть реализованы уникальные решения. Экологические факторы сопряжены также с расположением морских месторождений относительно континентальных объектов инфраструктуры, использованием основных фондов, нуждающихся в технологическом обновлении. В результате увеличения стоимости нефтегазовых проектов государство может взять на себя часть дополнительных расходов, а также взаимодействий с сервисными, подрядными организациями, различными институтами и др. Арктический регион в полной мере позволяет внедрить на практике передовые научно-технические и цифровые решения, усовершенствовать методологию ГР НГК в части недропользования в условиях комплексного воздействия различных факторов [Трофимов 2023b].

**Список литературы:**

- Башмаков И.А. Энергетика мира: мифы прошлого и уроки будущего // Вопросы экономики. 2018. № 4. С. 49–75. DOI: [10.32609/0042-8736-2018-4-49-75](https://doi.org/10.32609/0042-8736-2018-4-49-75)
- Беилин И.Л. Новые экономические подходы к развитию горизонтальной межрегиональной промышленной политики под влиянием нефтегазовой отрасли // Российский экономический журнал. 2023. № 4. С. 59–77. DOI: [10.52210/0130-9757\\_2023\\_4\\_59](https://doi.org/10.52210/0130-9757_2023_4_59)
- Брагинский О.Б., Миловидов К.Н. Экономика производства и использования углеводородного сырья: мировая практика и отечественный опыт. М.: РГУ нефти и газа им. И.М. Губкина, 2018.
- Глазьев С.Ю. О неотложных мерах по укреплению экономической безопасности России и выводу российской экономики на траекторию опережающего развития. Доклад. М.: Институт экономических стратегий, Русский биографический институт, 2015.
- Глазьев С.Ю. Рынок в будущее. Россия в новых технологическом и мирохозяйственном укладах. М.: Книжный мир, 2018.
- Дмитриевский А.Н., Мастепанов А.М., Бушуев В.В. Ресурсно-инновационная стратегия развития экономики России // Вестник РАН. 2014. Т. 84. № 10. С. 867–873. DOI: [10.7868/S0869587314100077](https://doi.org/10.7868/S0869587314100077)
- Жданев О.В. Обеспечение технологического суверенитета отраслей ТЭК Российской Федерации // Записки Горного института. 2022. Т. 258. С. 1061–1078. DOI: [10.31897/PMI.2022.107](https://doi.org/10.31897/PMI.2022.107)
- Лексин В.Н., Порфирьев Б.Н. Государственная арктическая политика России // Федерализм. 2021. № 1. С. 15–43. DOI: [10.21686/2073-1051-2021-1-15-43](https://doi.org/10.21686/2073-1051-2021-1-15-43)
- Литвиненко В.С., Петров Е.И., Василевская Д.В., Яковенко А.В., Наумов И.А., Ратников М.А. Оценка роли государства в управлении минеральными ресурсами // Записки Горного института. 2023. Т. 259. С. 95–111. DOI: [10.31897/PMI.2022.100](https://doi.org/10.31897/PMI.2022.100)
- Мастепанов А.М. О конкурентоспособности нефтегазовых проектов арктического шельфа в условиях низких цен на энергоресурсы // Neftegaz.ru. 2017. № 1. С. 20–30.
- Постуглеводородная экономика: вопросы перехода / под ред. Е.А. Телегиной. М.: РГУ нефти и газа им. И.М. Губкина, 2017.
- Сечин И.И. Значимость проекта «Восток Ойл» для российской экономики и будущего мировых энергетических рынков // Проблемы экономики и управления нефтегазовым комплексом. 2023. № 12. С. 9–21. DOI: [10.33285/1999-6942-2023-12\(228\)-9-21](https://doi.org/10.33285/1999-6942-2023-12(228)-9-21)
- Трофимов С.Е. Государственное регулирование комплексного освоения углеводородных ресурсов арктического и континентального шельфа России // Государственное управление. Электронный вестник. 2023а. № 101. С. 85–102. DOI: [10.24412/2070-1381-2023-101-85-102](https://doi.org/10.24412/2070-1381-2023-101-85-102)
- Трофимов С.Е. Практические вопросы реализации государственной нефтегазовой политики. М.: ИНФРА-М, 2023б.
- Эволюция мировых энергетических рынков и ее последствия для России / под ред. А.А. Макарова, Л.М. Григорьева, Т.А. Митровой. М.: ИНЭИ РАН, АЦ при Правительстве РФ. 2015.
- Litvinenko V.S. Digital Economy as a Factor in the Technological Development of the Mineral Sector // Natural Resources Research. 2019. Vol. 29. P. 1521–1541. DOI: [10.1007/s11053-019-09568-4](https://doi.org/10.1007/s11053-019-09568-4)

**References:**

- Bashmakov I.A. (2018) World Energy: Myths of the Past and Lessons of the Future. *Voprosy ekonomiki*. No. 4. P. 49–75. DOI: [10.32609/0042-8736-2018-4-49-75](https://doi.org/10.32609/0042-8736-2018-4-49-75)
- Beilin I.L. (2023) New Economic Approaches to Development Horizontal Interregional Industrial Policy Influenced by the Oil and Gas Industry. *Rossiyskiy ekonomicheskij zhurnal*. No. 4. P. 59–77. DOI: [10.52210/0130-9757\\_2023\\_4\\_59](https://doi.org/10.52210/0130-9757_2023_4_59)

Braginskiy O.B., Milovidov K.N. (2018) *Ekonomika proizvodstva i ispol'zovaniya uglevodorodnogo syr'ya: mirovaya praktika i otechestvennyy opyt* [Economics of production and use of hydrocarbon raw materials: World practice and domestic experience]. Moscow: RGU nefti i gaza im. I.M. Gubkina.

Dmitrievskiy A.N., Mastepanov A.M., Bushuev V.V. (2014) Resource-Innovative Strategy of Russia's Economic Development. *Vestnik RAN*. Vol. 84. No. 10. P. 867–873. DOI: [10.7868/S0869587314100077](https://doi.org/10.7868/S0869587314100077)

Glazyev S.Yu. (2015) *O neotlozhnykh merakh po ukrepleniyu ekonomicheskoy bezopasnosti Rossii i vyvodu rossiyskoy ekonomiki na traektoriyu operezhayushchego razvitiya. Doklad*. [On urgent measures to strengthen Russia's economic security and bring the Russian economy to a trajectory of advanced development. Report]. Moscow: Institut ekonomicheskikh strategiy, Russkiy biograficheskiy institute.

Glazyev S.Yu. (2018) *Ryvok v budushchee. Rossiya v novykh tekhnologicheskoy i mirokhozaystvennom ukladakh* [Spurt into the future. Russia in new technological and world economic paradigms]. Moscow: Knizhnyy mir.

Leksin V.N., Porfiriyev B.N. (2021) State Arctic Policy of Russia. *Federalism*. No. 1. P. 15–43. DOI: [10.21686/2073-1051-2021-1-15-43](https://doi.org/10.21686/2073-1051-2021-1-15-43)

Litvinenko V.S. (2019) Digital Economy as a Factor in the Technological Development of the Mineral Sector. *Natural Resources Research*. Vol. 29. P. 1521–1541. DOI: [10.1007/s11053-019-09568-4](https://doi.org/10.1007/s11053-019-09568-4)

Litvinenko V.S., Petrov E.I., Vasilevskaya D.V., Yakovenko A.V., Naumov I.A., Ratnikov M.A. (2023) Assessment of the Role of the State in the Management of Mineral Resources. *Zapiski Gornogo instituta*. Vol. 259. P. 95–111. DOI: [10.31897/PMI.2022.100](https://doi.org/10.31897/PMI.2022.100)

Makarov A.A., Grigoryev L.M., Mitrova T.A. (eds.) (2015) *World Energy Markets Evolution and Its Consequences for Russia*. Moscow: INEI RAN, ATs pri Pravitel'stve RF.

Mastepanov A.M. (2017) O konkurentosposobnosti neftegazovykh proyektov arkticheskogo shel'fa v usloviyakh nizkikh tsen na energoresursy [On the competitiveness of arctic shelf oil and gas projects in low energy prices]. *Neftegaz.ru*. No. 1. P. 20–30.

Sechin I.I. (2023) The Significance of “Vostok Oil” Project for the Russian Economy and the Future of the Global Energy Markets. *Problemy ekonomiki i upravleniya neftegazovym kompleksom*. No. 12. P. 9–21. DOI: [10.33285/1999-6942-2023-12\(228\)-9-21](https://doi.org/10.33285/1999-6942-2023-12(228)-9-21)

Telegina E.A. (ed.) (2017) *Post Hydrocarbon Economy: Issues of Transformation*. Moscow: RGU nefti i gaza im. I.M. Gubkina.

Trofimov S.E. (2023a) State Regulation of the Integrated Development of Hydrocarbon Resources of the Arctic and Continental Shelf of Russia. *Gosudarstvennoe upravlenie. Elektronnyy vestnik*. No. 101. P. 85–102. DOI: [10.24412/2070-1381-2023-101-85-102](https://doi.org/10.24412/2070-1381-2023-101-85-102)

Trofimov S.E. (2023b) *Prakticheskiye voprosy realizatsii gosudarstvennoy neftegazovoy politiki* [Practical issues of state oil and gas policy implementation]. Moscow: INFRA-M.

Zhdaneev O.V. (2022) Technological Sovereignty of the Russian Federation Fuel and Energy Complex. *Zapiski Gornogo instituta*. Vol. 258. P. 1061–1078. DOI: [10.31897/PMI.2022.107](https://doi.org/10.31897/PMI.2022.107)

Дата поступления / Received: 15.04.2024

Социологические исследования  
Sociological researches

УДК 316.77

DOI: 10.55959/MSU2070-1381-104-2024-77-94

**О концептуальном и операциональном определениях понятия «нарратив»  
(к проблеме автоматизированного извлечения нарративов из больших массивов данных)<sup>1</sup>**

**Саркисова Анна Юрьевна<sup>2</sup>**

Кандидат филологических наук, доцент, научный сотрудник, SPIN-код РИНЦ: [1212-0879](https://orcid.org/1212-0879), ORCID: [0000-0001-5674-0962](https://orcid.org/0000-0001-5674-0962), [ovanju@gmail.com](mailto:ovanju@gmail.com)

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

**Дунаева Дарья Олеговна**

Научный сотрудник, SPIN-код РИНЦ: [7164-7368](https://orcid.org/7164-7368), ORCID: [0000-0002-6622-9882](https://orcid.org/0000-0002-6622-9882), [ddo@data.tsu.ru](mailto:ddo@data.tsu.ru)

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

**Петров Евгений Юрьевич**

Техник, SPIN-код РИНЦ: [6469-0644](https://orcid.org/6469-0644), ORCID: [0000-0002-7140-7882](https://orcid.org/0000-0002-7140-7882), [petrov@data.tsu.ru](mailto:petrov@data.tsu.ru)

Национальный исследовательский Томский государственный университет, Томск, РФ.

**Аннотация**

Одним из наиболее перспективных направлений в области приложения технологий анализа больших данных к социальным наукам видится разработка методологии автоматизированного извлечения из контента цифровой медиасферы системы нарративов, связанных с определенной общественно значимой темой или событием. Немногочисленные, но активно развивающиеся исследования в данной области на сегодняшний день весьма хаотичны как в понимании термина «нарратив», так и в подходах к извлечению нарративов. Цель статьи — на основании классических концепций нарратива выделить его сквозные концептуальные признаки и осуществить их операционализацию применительно к задаче автоматизированного извлечения нарративов из социальных сетей. В ходе анализа прослежена концептуальная основа ключевых признаков нарратива, делающих его востребованным в условиях информационно-коммуникационного «бума»: преодоление фрагментарности и дискретности данных, диалогичность и интересубъективность, селективность фактов, релевантность, аксиологичность, конструирование смыслов, особая риторическая организация и др. Рабочим (операциональным, технологическим) определением нарратива предложено считать тематически релевантное высказывание, эксплицированное в форме предикативного простого или сложного предложения, содержащее суждение (утверждение или отрицание), обобщающее высказанные в социальной сети мнения большого количества пользователей и содержащее аксиологическую позицию (оценку, личное отношение к событию). Валидность операционализации в данном случае отчасти обуславливается самим типом дискурса социальных медиа. Для других признаков разрабатывается система индикаторов.

**Ключевые слова**

Нарратив, концептуальное определение, операциональное определение, «нарративный поворот», автоматизированная детекция нарративов.

**Для цитирования**

Саркисова А.Ю., Дунаева Д.О., Петров Е.Ю. О концептуальном и операциональном определениях понятия «нарратив» (к проблеме автоматизированного извлечения нарративов из больших массивов данных) // Государственное управление. Электронный вестник. 2024. № 104. С. 77–94. DOI: 10.55959/MSU2070-1381-104-2024-77-94

**Conceptual and Operational Definitions of the “Narrative” Concept  
(on the Issue of Automated Extraction of Narratives from Big Data)<sup>3</sup>**

**Anna Yu. Sarkisova<sup>4</sup>**

PhD, Associate Professor, Research Associate, ORCID: [0000-0001-5674-0962](https://orcid.org/0000-0001-5674-0962), [ovanju@gmail.com](mailto:ovanju@gmail.com)

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

**Daria O. Dunaeva**

Research Associate, ORCID: [0000-0002-6622-9882](https://orcid.org/0000-0002-6622-9882), [ddo@data.tsu.ru](mailto:ddo@data.tsu.ru)

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

<sup>1</sup> Исследование выполнено при финансовой поддержке РНФ, проект 23-28-01025 «Исследование нарративов в социальных медиа с применением технологии анализа больших данных (на примере нарративов о вакцинации от COVID-19)».

<sup>2</sup> Корреспондирующий автор.

<sup>3</sup> The study was carried out with the financial support of the RSCF, project 23-28-01025 “Research of narratives in social media using Big Data analysis technology (using the example of narratives about vaccination against COVID-19)”.

<sup>4</sup> Corresponding author.

**Evgeny Yu. Petrov**

Technician, ORCID: [0000-0002-7140-7882](https://orcid.org/0000-0002-7140-7882), [petrov@data.tsu.ru](mailto:petrov@data.tsu.ru)

National Research Tomsk State University, Tomsk, Russian Federation.

### Abstract

One of the most promising areas in the application of Big Data analysis technologies to social sciences is the development of a methodology for automated extraction of a system of narratives related to a certain socially significant topic or event from the content of the digital media sphere. The few but actively developing studies in this area today are very chaotic both in the understanding of the term “narrative” and in approaches to its extraction. The aim of the article is using the classical concepts of narrative to highlight its cross-cutting conceptual features and to operationalize them in relation to the task of automated extraction of narratives from social networks. The conceptual basis of the key features of narrative is traced, making it popular in the conditions of the information and communication “boom”: dialogicity and intersubjectivity, selectivity of facts, relatability, axiology, construction of meanings, special rhetorical organization, overcoming the fragmentation and discreteness of data, etc. The working (operational, technological) definition of “narrative” is proposed to be considered a thematically relevant statement, explicit in the form of a simple or complex sentence, containing a judgment (affirmation or negation), summarizing the opinions of a large number of users expressed on a social network and containing an axiological position (evaluation, personal attitude to the event). The validity of the operationalization is partly determined by the type of social media discourse. For other characteristics, a system of indicators is being developed.

### Keywords

Narrative, conceptual definition, operational definition, “narrative turn”, automated narratives detection.

### For citation

Sarkisova A.Yu., Dunaeva D.O., Petrov E.Yu. (2024) Conceptual and Operational Definitions of the “Narrative” Concept (on the Issue of Automated Extraction of Narratives from Big Data). *Gosudarstvennoye upravleniye. Elektronnyy vestnik*. No. 104. P. 77–94. DOI: [10.55959/MSU2070-1381-104-2024-77-94](https://doi.org/10.55959/MSU2070-1381-104-2024-77-94)

### Введение

Понятие «нарратив» является сегодня одним из наиболее востребованных как в научном, так и в медийном общественно-политическом дискурсе. Увеличение информационных потоков, бессистемный характер их взаимодействия обострили проблему восприятия информации и конструирования смыслов.

В условиях всеобщего свободного доступа к публичному декларированию своей точки зрения и, как следствие, сосуществования множества источников публичной информации, поляризации мнений «событие» обрастает большим количеством «нарративов» — в общем смысле его вербализованных субъективных трактовок, эксплицирующих аксиологическую, мировоззренческую, идеологическую установку.

Хаотичность и фрагментарность данных, представленных в академической и массовой социальной коммуникации, диктуют необходимость поиска актуальных инструментов, технологий и подходов к их анализу. Оперирование понятием «нарратив» видится одним из перспективных междисциплинарных методов, позволяющих упорядочить большие объемы данных в целостные оформленные структуры, доступные для описания и интерпретации. Детекция нарративов позволит увидеть основные сквозные мотивы и взаимосвязи, конструирующие определенный социальный феномен.

Перспектива разработки технологии автоматизированного извлечения нарративов из тематической коллекции текстов в качестве одной из эффективных социогуманитарных технологий анализа больших данных ставит прежде всего проблему операционализации определения нарратива.

Исследования в области автоматизированной детекции нарративов в больших массивах данных на настоящий момент актуальны, но весьма разнородны как в определении понятия «нарратив», так и в используемых методах. Чаще всего речь идет об автоматизированных обзорах научной литературы (см., например, [Zhang et al. 2021]): термин *narrative review* («описательный обзор»), возникающий в подзаголовках множества зарубежных статей (см., например, [Mair et al. 2021; Vozkurt et al. 2022]), указывает на обзорный характер статьи; под нарративами, соответственно, понимается совокупность исследований по теме. В попытках автоматизированного извлечения

нарративов из источников другого типа, в частности социальных медиа, представлены, например, такие подходы к трактовке нарратива, как идентификация нарративов не на основе содержания, а на основе событийной структуры (завязка, кульминация и т. д.) [Kim, Monroy-Hernandez 2016]; отбор любых повествовательных текстов, функция которых — информирование о событии, с целью дальнейшей кластеризации [Рудакова, Корчевская 2018]; выявление ключевых тем (нарративов) внутри большого корпуса текстов [Бойченко, Жучкова 2020]; автоматизированное реферирование текстов по теме и генерация нарративных резюме (narrative summaries) [Ghodratnama et al. 2021]; противопоставление и автоматизированное разграничение нарратива и полилога на основе структурных параметров текста [Митрофанова 2022]; картирование доминирующих тематических аспектов (нарративов) по заявленной проблеме в контенте социальной сети [Edinger et al. 2023] и др.

Размытость и неконвенциональность термина, частое фактическое приравнивание нарратива к теме, тексту и др. определяют необходимость обосновать выбор термина «нарратив» применительно к задачам автоматизированного извлечения данных. Цели статьи связаны с уточнением содержания понятия «нарратив» в заявленном контексте.

В связи с этим ставятся две задачи: 1) сделать краткий экскурс в историю термина «нарратив» и подчеркнуть, какие концептуальные признаки нарратива в его классических трактовках сегодня оказываются более всего актуальны; 2) на основе выделенных концептуальных признаков нарратива сформировать его операциональное (технологическое) определение, позволяющее осуществить его идентификацию в текстовых данных.

### ***Классические концепции нарратива: историография и литературоведение***

Термин «нарратив» возник в историографии и связан с концепцией «нарративной истории», название которой введено в активный оборот А. Тойнби [Toynbee 1976].

Согласно данной концепции, исторические события рассматриваются не в их фактической последовательности и реальном содержании, а через призму контекста и интерпретации. Исторический факт не существует вне познавательного процесса, поэтому не может иметь абсолютного онтологического статуса: историк со значительной долей субъективизма реконструирует прошлое посредством интерпретации и материализует в тексте подобно писателю. Большое значение в концепции нарративной истории имеет язык.

Американский историк Х. Уайт считается одним из основателей «лингвистического поворота» в исторической науке и одним из наиболее известных сторонников риторического подхода к историческому нарративу. В своих трудах [White 1973; White 1980; White 1987] он говорил о схожести методов историка и писателя: оба используют литературные приемы. Так, историк, желая достичь целостности повествования, прибегает к додумыванию и интерпретации, заполняя таким образом недостающую информацию. Историк избирателен по отношению к событиям, субъективно отбирая из них «важные» подобно писателю, организующему сюжет. С точки зрения Уайта, «не существует нерелятивистских интерпретаций исторической реальности, так как каждая из них опосредована видом языка, посредством которого историк предлагает свое оригинальное описание исторического поля, приоритетное к любому предлагаемому анализу, объяснению или интерпретации» [цит. по: Потамская 2019, 196]. Уайт говорит также о проблеме дифференцирования реального и воображаемого. Событие прошлого представляется в дискурсе посредством воображения. Таким образом, репрезентации историков являются «литературными», «риторическими», отличными от научного дискурса.

Уайт считал, что язык, стиль, в частности риторические фигуры, в историографии имеют важное значение, так как влияют на трактовку события. Событие происходит в реальности — оно

не выдуманно, но оно не может войти в историю, пока не будет установлено как факт, а исторические факты уже имеют лингвистическую природу. Риторические приемы выступают инструментом, с помощью которого историк убеждает читателя в правдивости своей версии изложения исторического события.

Посредством формируемого отношения к прошлому формируется и отношение к настоящему. Важным методологическим моментом является то, что, по мнению Уайта, общей чертой всех исторических повествований является осмысление историй прошлого с позиции моральных и ценностных позиций времени рассказчика, поэтому моделирование исторических нарративов позволяет выявлять особенности ценностного восприятия исторического времени, актуализирующие значимые точки исторической преемственности.

П. Рикёр, автор программного труда «Время и рассказ» (1983–1985) [Ricoeur 1985–1987], будучи представителем герменевтики, вызывал критику социологов-позитивистов (не принимавших интерпретативную теорию), «обращаясь к основополагающей проблеме эпистемологии социальных наук — соотношению метода научного объяснения и процедуры понимания» [Борисенкова 2007, 55]. Согласно Рикёру, «наши переживания окружающей действительности артикулированы языком и встроены в нарратив. Иными словами, опыт не дан нам непосредственно, он нарративно организован, и наше знание о нем — это знание повествований» [Там же, 56].

Нарративу присущи временность и связь с человеческим опытом. Повествуя о событиях, мы располагаем их в определенной последовательности: как следствие, опыт всегда нарративно организован. Именно нарратив придает логику фактам и событиям. Нарративные связи не подвергаются эмпирической проверке. Элементы опыта, выбранные для рассказывания, строятся субъектом в определенной логике, то есть в определенных вымышленных связях. Любое теоретизирование (в отличие от последовательного перечисления эмпирических данных), таким образом, содержит в себе элементы повествования, зиждется на законах сюжетопостроения.

Американский философ А. Данто [Danto 1962; Danto 1985] предлагает вариант аналитической философии истории, который роднит с герменевтикой интерес к феномену «исторического повествования как особым образом организованному способу познания и фиксации свершившихся во времени и значимых для настоящего событий, который отличен от теоретического постижения в синхронии феноменов природной и социокультурной реальности» [Губман 2018, 145]. Нарратив служит селекции значимых исторических событий, достойных сохранения. Именно умение связывать настоящее с минувшим конституирует историческое отношение к миру. «Отличительной особенностью постижения исторических событий и способа описания таковых является наррация — повествование о случившемся во времени и имеющем отношение к настоящему. Обращение к истории неминуемо заставляет задуматься о том, что парадоксальным образом прошлое, о котором намеревается поведать изучающий его субъект, становится таковым только при установлении его связи с настоящим, открытым для будущего» [Ануфриева 2018, 145]. Организация исторического нарратива всегда строится как последовательность событий прошлого, соотносенных со временем рассказчика. Сам момент наррации предусматривает наступление последующих событий, связанных с транслируемыми событиями.

Минимальной единицей повествования о прошлом Данто предлагает считать нарративное предложение, рассказывающее о событии или нескольких событиях.

Подобно другим представителям концепции «нарративной истории» Данто считает, что реально произошедшие исторические события не могут быть раскрыты полно и объективно, несмотря ни на какое обилие деталей. Научное изложение не может быть объективным отражением фактов, лишенным тенденциозности.

Таким образом, в историографической науке закрепляются важные для междисциплинарных исследований и трактовок свойства нарратива: событие воссоздается в нарративе посредством интерпретации и воображения нарратора (часто — коллективного нарратора), нарратор субъективно отбирает события для изложения (селективность фактов); нарратив сюжетен, отличается от «реальности» завершенностью; язык и стиль влияют на воспроизведение события в тексте; любой человеческий опыт нарративно организован, именно нарратив придает опыту (фактам и событиям) логику; нарратив всегда связывает прошлое с настоящим (временем рассказчика), ценности времени нарратора влияют на специфику самого нарратива; минимальной единицей нарратива является предложение.

Термин «нарратив» прочно укоренился и в литературоведении.

Отечественная нарратология (за которой никогда не было закреплено этой терминологической дефиниции) была основана формалистами в 1920-е годы. Формалисты говорили об автономной природе поэтического языка, стремились выделить специфичные для литературы приемы. Попытки разграничить искусство и не искусство привели к созданию различных терминологических оппозиций. В частности, русские формалисты впервые ввели термин «фабула» и противопоставили его сюжету. Фабула всегда организована последовательно, согласно хронологическому развитию событий, сюжет организуется по художественным законам и подчиняется замыслу автора. В работе «Морфология волшебной сказки» (1928) [Пропп 2001] В.Я. Пропп выделил 31 функцию действующих лиц, отнеся их к «постоянным» величинам сказки в противоположность «переменным». Из этих функций складывается фабула сказки. По Проппу, структура (набор и последовательность функций) всех волшебных сказок одинакова. Формалисты оказали большое влияние на представителей нарратологического структурализма.

Эпоха, которая сегодня считается классической фазой нарратологии, развивалась как часть структурализма во Франции. Она представлена именами Клода Бремона, Альгирдаса Жюльена Греймаса, Цветана Тодорова, Ролана Барта, Жерара Женетта. Структуралисты переносят лингвистические методы на литературный материал, полагая, что литература структурирована как язык.

Согласно концепции французских структуралистов, любой повествовательный текст построен по модели предложения, поэтому может быть уподоблен предложению. Р. Барт формулирует это следующим образом: «...со структурной точки зрения всякий повествовательный текст строится по модели предложения, хотя и не может быть сведен к сумме предложений: любой рассказ — это большое предложение, а повествовательное предложение — это в известном смысле наметка небольшого рассказа» [Барт 1987, 391]. Ж. Женетт поэтому считает возможным резюмировать всю «Одиссею» Гомера фразой «Одиссей возвращается на Итаку», всю «Божественную комедию» Данте — фразой «Данте путешествует по загробным мирам» и т. д. Понятие же «нарративная фигура», под которым понимается, как и в стилистике, отступление от нейтрального способа рассказывания, у Женетта близко понятию «прием», введенному русскими формалистами: это те способы, которые использует автор, превращая событие в художественное повествование о нем [Genette 1966–2002; Genette 1983].

Большой вклад в развитие нарратологии внес М.М. Бахтин [Бахтин 2002]. Несмотря на отсутствие термина «нарратив» в его трудах, М. Флудерник называет Бахтина «наиболее влиятельным российским нарратологом» [Fludernik 2009, 10].

Роль М.М. Бахтина в развитии нарратологии хорошо определил В.И. Тюпа [Тюпа 2022, 58] — Бахтин со своей концепцией диалога, по сути, сформулировал ее философскую базу. Как было сформулировано Бахтиным, «главное действующее лицо события — свидетель и судия»

[Бахтин 2002, 396]. Для того, чтобы событие состоялось, необходимы по крайней мере два сознания: рассказывающего и воспринимающего рассказ. Обязательна нарративная установка сознания на встречу с иным сознанием; если ее нет — то нет и события. Статус события зависит от ценностной направленности сознания, которая «не может изменить бытие, так сказать, материально... она может изменить только смысл бытия (признать, оправдать и т. п.), это — свобода свидетеля и судии. Она выражается в слове. Истина, правда присущи не самому бытию, а только бытию познанному и изреченному» [Там же, 396–397].

Ю.М. Лотман [Лотман 2005], размышляя над понятием повествовательного кадра, как верно замечает В.И. Тюпа [Тюпа 2022], раскрыл общую природу коммуникативного акта наррации. Реальный мир не дискретен, он непрерывен, а в мир кино внесена дискретность. В кадре важна «граница». Показать нечто безграничное означало бы не сказать ничего определенного: «когда мы смотрим в окно едущего поезда, нам не приходит в голову связывать увиденные нами картины в единую логическую цепь» [Лотман 2005, 665]. Когда мы сцепляем кадры, воображаемые или реальные, рождается монтажный эффект, который Лотман называл низшим уровнем повествования.

Лотман под нарративами понимает сюжетные тексты. В основе понятия «сюжет» (нарратив) лежит представление о событии. Лотман солидарен с Бахтиным в том, что событие как феномен неотделимо от сознания: «...одно и то же событие представляется с одних позиций существенным, с других — незначительным, а с третьих вообще не существует» [Лотман 1970, 283]. Сюжет — это способность расчленив недискретный поток событий на некоторые дискретные единицы и организовать их в упорядоченные цепочки.

Лотман писал о нарративности (сюжетности, событийности) как средстве осмысления жизни: «Сюжет представляет мощное средство осмысления жизни. Только в результате возникновения повествовательных форм искусства человек научился различать сюжетный аспект реальности, то есть расчленять недискретный поток событий на некоторые дискретные единицы... и организовывать их в упорядоченные цепочки... Выделение событий — дискретных единиц сюжета — и наделение их определенным смыслом, с одной стороны, а также определенной временной, причинно-следственной или какой-либо иной упорядоченностью, с другой, составляет сущность сюжета... Создавая сюжетные тексты, человек научился различать сюжеты в жизни и, таким образом, истолковывать себе эту жизнь» [Лотман 1999, 238].

В контексте настоящего исследования интерес представляет также концепция «естественной нарратологии» [Fludernik 2009] одного из ведущих современных нарратологов — М. Флудерник.

Флудерник считает основой нарративности не действие и не сюжетность, а передачу антропоцентрического опыта. Нарратив — это не отчет о последовательности действий, а передача психологического состояния, отображение восприятия и размышления. Это состояние не может быть воспроизведено без приемов художественной литературы, поэтому оно всегда является вымышленным. Флудерник не признает наличия двух типов повествования: художественного и нехудожественного. Повествование само по себе вымышлено не потому, что оно «выдуманно» или связано с фантастическими событиями, а потому, что оно основано на репрезентации психологических состояний и ментальных восприятий. В повествовании на первый план выходят не события как таковые, а скорее то, что является в них удивительным, волнующим или значимым (рассказываемость). Таким образом, центральный тезис «естественной нарратологии» состоит в том, что нарративность должна быть отделена от «зависимости от сюжета» и определена как репрезентация эмпирического опыта. С точки зрения когнитивной теории действие, мышление и чувство составляют основу человеческого существования в мире. Следовательно, существование человеческого персонажа само по себе создает минимальный уровень повествования для текста, в котором он появляется. Наличие персонажа является достаточным для наличия нарративности.

При этом важна и роль читателя: читатели нарративизируют тексты во время чтения. Следовательно, нарративность — это не то, что просто присутствует или отсутствует в текстах, а скорее то, что распознается читателями или иногда проецируется ими на текст.

Флудерник рассматривает художественный нарратив в контексте общей нарративной практики, присущей людям. Повествование является широко распространенной и часто неосознанной речевой деятельностью: все мы являемся нарраторами в нашей повседневной жизни.

Автор ссылается на исследования о том, что человеческий мозг устроен таким образом, что улавливает множество сложных взаимосвязей в форме повествовательных структур, метафор или аналогий. Реконструируя наши собственные жизни как истории, мы любим подчеркивать, как конкретные события привели к последующим событиям и повлияли на них. Жизнь описывается как целенаправленная цепочка событий, которая, несмотря на многочисленные препятствия и благодаря определенным возможностям, привела к нынешнему положению дел и которая еще может иметь дальнейшие непредсказуемые повороты.

Таким образом, повествование дает нам фундаментальную эпистемологическую структуру, которая помогает разобраться в сбивающем с толку разнообразии и множественности событий и создать для них объяснительные модели.

Принципиально, что разные нарративы (narratives) сосредотачиваются на совершенно разных аспектах истории (story). Каждую историю можно проследить, восстановив определенную точку зрения. История (в том числе и история как историография) никогда не бывает объективной, сколь бы велико ни было стремление говорить правду.

В целом литературоведы-нарратологи часто отмечают экстраполяцию нарративности со сферы художественной литературы на другие практики человеческой жизни. «Нарратология перестала быть частью поэтики, теперь поэтика повествования входит в состав нарратологии... Современная нарратология в XXI веке неизмеримо шире поэтики повествования. Теперь это междисциплинарная область исследований разнообразных практик формирования и ретрансляции событийного опыта, в первую очередь — речевых практик рассказывания историй» [Тюпа 2022, 56].

### **«Нарративный поворот» в социальных науках**

Термин «нарративный поворот» (narrativist turn) ввел в научный оборот в 1992 году канадский ученый М. Крейсворт [Kreiwirth 1992]: в своей статье он отмечает всплеск интереса к нарративу в последние десятилетия в самых разных социогуманитарных науках, фиксирует междисциплинарный статус нарратива и как предмета, и как инструмента познания.

С 1970-х годов социогуманитарными науками стала осознаваться неслучайность их нарративного фокуса: осознан познавательный потенциал нарратива применительно к культурным схемам и живым коммуникативным ситуациям.

В.Л. Лехциер резюмирует три момента, отражающие существо нарративного поворота.

1. Опыт человека имеет нарративную природу. Утверждается «нарративная основа человеческой самости, культуры, истории, политики, сообществ и самых разнообразных форм человеческого опыта» [Лехциер 2013, 7].

2. Все свойства нарратива (событийность, темпоральность, хронологическая последовательность, причинно-следственные связи и т. д.) в попытках дать ему научное определение оказываются нерелевантны. Для дефиниции нарратива В.Л. Лехциер предлагает использовать три характеристики: рассказ интерсубъективен (кому-то), интенционален (о чем-то) и аксиологичен (зачем-то)» [Там же]. Две последние характеристики связаны особенно тесно, поскольку «не события делают мой рассказ рассказом, а мой рассказ делает событие событием. Для нарративного разума

случилось именно то, о чем я рассказываю, а не наоборот» [Там же]. Рассказ автоматически наделяет онтологической и аксиологической значимостью то, о чем повествует: «Рассказывая о чем-то, рассказ всегда рассказывает и том, что это что-то важно. Рассказ есть настоящая аксиологическая машина, повсеместно и непрерывно работающая в культуре и производящая значимую реальность» [Там же].

3. Нарративный поворот не искусственное, надуманное явление, не результат самоменеджмента научных теорий или методологического произвола. Он вызван всем состоянием культуры новейшего времени. Имеет место эпоха «невероятной демократизации нарративов, заполнения повседневного культурного контента, прежде всего медийного, индивидуальными повествованиями, в том числе бесчисленными автонарративами» [Там же]. Рассказ становится основой социального признания: ты есть, пока рассказываешь историю, пока тебя хотят слушать (Narraro, ergo sum — Рассказываю, следовательно, существую).

Известное влияние на исследование нарратива в социальных науках оказала книга Ж.-Ф. Лиотара «Состояние постмодерна» [Лиотар 1998]. Лиотар оперирует понятием «гранд-нарратив» и определяет постмодерн как эпоху недоверия к гранд-нарративам.

Лиотар обращает внимание на то, что знание (существо которого всегда оказывается связано с проблемой легитимизации) не сводится к научному знанию. Все большую значимость получает другой тип знания, который он называет «нарративным». Автор задается вопросом, кто тот «законодатель», который определяет авторитетность знания.

Для традиционного научного знания важно его обсуждение (принятие или непринятие) научным сообществом, то есть признание равными по компетенции, при этом научное знание всегда находится в «опасности» фальсификации. Научное знание преимущественно денотативное и должно отвечать критерию истинности / ложности.

В постмодернистском же мире главным критерием оказывается производительность. Критерий «Верно ли это?» заменяется критерием «Эффективно ли это?» и «Чему оно служит?». Достижение истины как цель науки заменяется перформативностью (если утрировать, практической значимостью).

Таким образом, основная идея Лиотара связана с изменением статуса знания в современном обществе. «Согласно Лиотару, люди больше не доверяют всеобщим принципам, на которые в эпоху модерна ссылалось знание, и возникает огромное число противоречащих друг другу положений, которые дают развитие новому знанию» [Ерофеева 2013, 34].

В эпоху постмодернизма изменяется прежде всего характер социальных связей. Былые «полюса притяжения», созданные государством, ведущими партиями, профессиями, институтами, историческими традициями, теряют свою привлекательность. Людей больше не вдохновляет то, что раньше гранд-нарратив им транслировал как цель жизни.

При этом в современном мире любой человек становится субъектом коммуникаций. «И даже самый обездоленный никогда не бывает лишен власти над сообщениями, которые проходят через него и его позиционируют, — будь то позиция отправителя, получателя или референта» [Лиотар 1998, 45], так как человек перемещается вдоль эффектов этих языковых игр. Языковые игры — это необходимый минимум связи для существования общества.

Лиотар делает акцент на языковых фактах с целью выделить их прагматический аспект. Денотативное, перформативное и прескриптивное высказывания различаются спецификой коммуникативных отношений между отправителем, получателем и референтом. Формулируется важный для методологии принцип: «говорить значит бороться — в смысле играть; языковые акты показывают общее противоборство (агонистику)» [Там же, 33], а в агонистике большую роль играют «речевые приемы».

Для нарративного знания характерны близость знания обычаю; его соответствие критериям справедливости или пользы (как способ легитимизации); допущение внутри себя множества языковых игр; право рассказчика на рассказ только потому, что он был его слушателем. Народ сам актуализирует истории, «и делает он это не только рассказывая, но и слушая, а еще становясь героем этих рассказов, иначе говоря, “играя” в них в своих институтах» [Там же, 61].

Актуальным для современной эпохи видится также следующее положение Лиотара. В условиях технологического прогресса в области коммуникации и информационных технологий «в играх с исчерпывающей информацией наилучшая результативность не может заключаться (гипотетически) в получении дополнительной информации. Она получается из новой организации данных, что собственно и составляет «прием». Такая новая организация получается чаще всего при включении в ряд данных, которые до того считались независимыми. Эту способность сочетать между собой данные до того не сочетавшиеся можно назвать воображением. Одно из его основных свойств — скорость» [Там же, 125–126].

Задуманная изначально как отчет о влиянии технологий на науки, книга «Состояние постмодерна» отразила возрастающую в эпоху информационно-коммуникационного взрыва роль множества «небольших» нарративов (в противоположность гранд-нарративу), сосуществующих в условиях комплементарности и конкуренции. Лингвистические игры становятся основой постмодернистской культуры.

Лиотаровский термин «гранд-нарратив» («большой нарратив», «великий нарратив», «метанарратив») закрепился в научном дискурсе. В историографии, например, под гранд-нарративами понимаются обслуживающие и легитимирующую официальную политическую доктрину и «активно воспроизводимые официальной политической историографией коллективные представления относительно тех или иных периодов в национальной истории» [Кирчанов 2015, 1–2]. Исторические гранд-нарративы, как правило, связаны с политикой памяти и отличаются официальной риторикой (см., например: [Ефимищ 2018; Кирчанов 2022]).

Особый интерес представляет нарративный анализ в аспекте постижения специфики социальных феноменов.

Швейцарские исследователи П. Дей и К. Стейерт используют нарративный подход для анализа феномена «социальное предпринимательство» в академическом дискурсе: данный феномен существует исключительно как теоретический конструкт, и в научной литературе закрепился определенный канон, отражающий специфику его концептуализации.

В одной из своих работ они задаются вопросами: 1) какую роль играет «политическое бессознательное» в монологизации академического взгляда на социальное предпринимательство? 2) какие существуют типы нарративов о социальном предпринимательстве и чем каждый из них полезен для развития данного концепта [Dey, Steyaert 2010]?

Поясняется, что социальное предпринимательство характеризуется лингвистической фиктивностью, то есть существует только в рамках определенных нарративных практик. «Политическое бессознательное» обуславливает современный нарратив о социальном предпринимательстве. Выделены три типа нарративов (с опорой на Ж.-Ф. Лиотара): гранд-нарратив — мессианистский сценарий гармоничных социальных изменений; контрнарратив — обеспечивающий интертекстуальность, диалогическое взаимодействие с гранд-нарративом для его интерпелляции; little-нарративы — зондирующие новые области социального предпринимательства и раскрывающие его новые грани.

В другой работе Дей и Стейерт ставят вопросы: 1) почему в академической литературе закрепились определенные представления о социальном предпринимательстве и критика

данного канона маловероятна? 2) как выйти за пределы данных ограничений и стимулировать более творческий и конструктивный взгляд на социальное предпринимательство [Deu, Steyaert 2012]? Авторы используют в качестве материала англоязычные научные статьи 2000-х годов о социальном предпринимательстве, а в качестве методов — методы критической теории (critical theory). Результаты исследования показывают, что в существующей научной литературе имеют место доминирующие нарративы о социальном предпринимательстве, не оставляющие места для критики по существу. Для преодоления застоя в изучении социального предпринимательства и раскрытия потенциала данного феномена необходимо расширение критических подходов к нему. Разработана типология некоторых конструктивных критических подходов: «разоблачение мифов», «критика властных эффектов», «нормативная критика» и «критика трансгрессии».

В более ранней работе [Deu 2006] П. Дей обращает внимание на то, что транслируемые в средствах массовой информации и академической науке нарративы о социальном предпринимательстве создают единогласно положительный образ предмета. У читателя не оставалось другого выхода, кроме как отнестись к социальному предпринимательству с благоговением. Дей приходит к выводу, что академический дискурс опирается на искусно созданную риторику («нравится это кому-то или нет, мы живем в риторическом мире»). Язык перформативен и служит цели убеждения аудитории в правдивости того, о чем говорится. Тексты, считающиеся академическими, на самом деле организованы так, чтобы риторически отразить возможные контраргументы.

С учетом склонности господствующих метанарративов к тотализации необходимы новые критерии для суждения о знании. Дей ссылается на Ж.-Ф. Лиотара, который показал, что значительная часть знания легитимируется либо ссылкой на истину (в форме гранд-нарративов), либо на перформативность. В противовес этим гегемонистским кодам Лиотар выдвигает онтологическую позицию, подчеркивающую, что мир состоит из событий, порождающих множественные интерпретации (или little-нарративы). Пытаясь сформулировать альтернативный принцип легитимации, Лиотар выдвигает паралогию как поиск новых смыслов в языковых играх. Паралогия Лиотара подрывает детерминизм, к которому стремятся два первых принципа, и вместо этого побуждает к поиску еще не обнаруженных нестабильностей и аномалий. Чтобы защитить многозначность означающего социального предпринимательства и задержать его перформативную легитимацию, Дей предлагает искать паралогические основания через стили письма, чувствительные к уникальности усилий социального предпринимательства, и тем самым обходить опасность однозначных прочтений.

Экстраполяция роли историй и повествований на все грани жизни, определившая «нарративный поворот» в социальных науках, получила отражение в множестве работ. Нарратив выступает как способ понимания человеческого опыта [Clandinin, Caine 2008] и объяснительная модель мира [Polkinghorne 1988]. Нарратив рассматривается как фундаментальный компонент социального взаимодействия, соединяющий индивида с культурой, другими индивидами [Сапогова 2005]. Исследуется роль нарративов в экономических процессах [Вольчик, Маслюкова 2018], политических технологиях [Шейгал 2007], конструировании собственной идентичности [Брунер 2005; Кутковая 2014] или исторической идентичности [Малинова 2016]. Подчеркивается прикладное значение нарратива: например, в отделении исторического знания от квазинаучных, субъектно-оценочных высказываний [Чернявская 2016] или в педагогической коммуникации [Гомза 2001]. И.В. Троцук констатирует закрепление термина «нарратив» в философских, лингвистических, психологических, исторических, социологических исследованиях; отмечает факт нарративизации современной науки и, как следствие, ее отказ от мечты

об исчерпывающем знании; перенос интересов науки с анализа объективных социальных явлений на исследование субъективности; трактовка сознания как совокупности текстов [Троцук 2004]. В статье [Huvärinen 2016] высказывается предположение о том, что нарративные исследования в социологии сводятся к трем направлениям: нарративному анализу текстов, социологии нарратива и социологическому анализу нарративных реалий. В связи с тем, что социологическая теория нарратива проработана слабо, утверждается перспективность развития соционарратологии как проекта, сочетающего теоретические идеи постклассической нарратологии и социологии.

Отдельное направление социологических исследований нарратива связано с понятием *storytelling* («рассказывание историй»). Так, в работе [Erol 2015] ставятся исследовательские вопросы: 1) какова роль историй и их рассказывания (*storytelling*) в социологии, в чем сильные стороны нарративных исследований в понимании социологических явлений? 2) как популярные медиа используют нарратив как форму *storytelling*? На материале медиа и прецедентных текстов показано, как детали социальной жизни эксплицируются в рассказывании. По мнению автора, социология и нарратив взаимосвязаны с точки зрения выявления голосов субъектов, рассказывающих о своем опыте. С одной стороны, нарративные тексты наполнены социологической информацией, с другой стороны, большая часть наших эмпирических данных представлена в нарративной форме. В нарративах актуализируются этос, миф, ирония, притча, драма, афоризм, метафора, аллегория и др., образуя многослойную структуру, встроенную в социальную и историческую память.

В работе [Polletta et al. 2011] констатируется, что социологи больше сконцентрировались на нормах, регулирующих содержание нарратива, чем на нормах, регулирующих его использование. Понятие *storytelling* также оказывается в фокусе этой работы, авторов интересует, каким образом *storytelling* (социальные перформансы) интерактивно конструируется, институционально регулируется и оценивается аудиторией в соответствии с иерархиями дискурсивной достоверности. Осуществляется критический обзор научных тематических статей до и после «нарративного поворота». В числе прочих выводов авторы утверждают: 1) группам нужны общие истории; 2) истории могут быть убедительными, когда их рассказывают одни группы, и неубедительными, когда их рассказывают другие; 3) сила приходит не столько от знания правильных историй, сколько от знания того, как и когда их рассказывать; 4) конкретный нарратив становится доминирующим в политическом дискурсе, а затем исключает варианты политики, несовместимые с его узким представлением о реальности.

### ***Операциональное определение нарратива и его валидация***

Операциональное определение нарратива конструируется в настоящей статье в перспективе задачи разработки методологии автоматизированного извлечения нарративов, посвященных одной теме / событию, из социальных медиа: например, нарративов о вакцинации от COVID-19 из социальной сети «ВКонтакте».

Рабочим определением нарратива предлагаем считать тематически релевантное высказывание, эксплицированное в форме предикативного простого или сложного предложения, содержащее суждение (утверждение или отрицание), обобщающее высказанные в социальной сети мнения большого количества пользователей и содержащее аксиологическую позицию (оценку, личное отношение к событию). Примеры нарративов: «Коллективный иммунитет — единственный способ борьбы с коронавирусной инфекцией»; «Альтернативные способы защиты от коронавирусной инфекции — мракобесие»; «Вакцина от коронавируса опасна, так как не прошла достаточных испытаний»; «Вакцина от коронавирусной инфекции — это биологическое оружие»; «Массовая вакцинация выгодна фармацевтическому бизнесу»; «Каждый человек имеет право самостоятельно принимать решение (не) вакцинироваться»; «Привитые болеют ровно так же, как и непривитые».

Оправданность используемого в этом контексте термина «нарратив» — с опорой на его классические концепции — обусловлена рядом актуализированных концептуальных признаков. Ряд ключевых концептуальных признаков нарратива, на наш взгляд, подтверждается уже спецификой источника, то есть самим фактом публикации сообщения пользователем в социальной сети (Таблица 1).

**Таблица 1. Признаки нарратива, обеспеченные типом источника<sup>5</sup>**

Концептуальный (эмпирический) признак	Обоснование наличия (индикатор)
Факт рассказывания. Наличие адресанта и адресата. Диалогичность.	Пользователь публикует в открытом источнике высказывание с явной установкой на его прочтение.
Релятивность транслируемой информации по отношению к реальности. Селективность фактов. Субъективность говорящего (призма контекста и интерпретации). Невозможность подвергнуть нарратив эмпирической проверке, то есть его литературность (в противоположность научности).	Объективная дистанция между говорящим и событием ввиду масштабности события; невозможность владения полной информацией. Опора говорящего на свой или чужой фрагментарный опыт или теоретическая сфокусированность на одной / нескольких гранях «события».
Аксиологичность. Значимость «события», о котором идет речь, для говорящего.	Потребность говорящего высказать мнение, внимание говорящего к «событию». Инициативный характер публикации.
Отражение и передача антропоцентрического опыта говорящего: его состояния, восприятия, размышления.	Рассказывание автоматически влечет за собой авторское самовыражение. Свобода пользователя в обращении с информацией и в собственном коммуникативном поведении, отсутствие цензуры и т. д.

Наличие других концептуальных признаков в рамках автоматизированной идентификации нарративов в социальной сети предлагается обеспечивать с помощью следующих операций (Таблица 2).

**Таблица 2. Дополнительная операционализация понятия «нарратив»<sup>6</sup>**

Индикатор	Обеспечиваемые концептуальные признаки	Операция
Тематическая релевантность.	«Событие» как тематический интегративный фокус множества рассказов (версий) о нем. Интенциональность любого рассказа.	Предварительное формирование тематической коллекции текстов, в которой планируется идентифицировать нарративы.
Экспликация в форме простого или сложного предложения.	Любой повествовательный текст построен по модели предложения, поэтому может быть уподоблен предложению (редуцирован до него).	Резюмирование (редукция) извлеченных мнений до формата предложения.
Наличие суждения. Предикативность.	Нарратив придает логику фактам и событиям (сами по себе они не имеют логики). Нарратив создает объяснительные модели для жизни. Объединение дискретных фактов / кадров в сюжет и наделение этой цепочки смыслом. Появление причинно-следственных связей.	Предложение-резюме должно носить повествовательный характер.
Обобщение мнений группы пользователей.	Нарративная организация коллективного воображаемого.	Установление минимального количественного порога релевантных текстов.
Наличие аксиологической позиции (оценки, личного отношения).	Отражение в нарративе моральных и ценностных позиций времени говорящего. Способность нарратива аксиологически связывать прошлое и настоящее.	Сентимент-анализ. Ручная валидация.

### Заключение

При всем множестве трактовок термина «нарратив» он содержит значимые для современного периода развития информационно-коммуникационных технологий сквозные аспекты семантики, отражающие особенности конструирования, распространения, функционирования и

<sup>5</sup> Составлено авторами на основе проведенного исследования.

<sup>6</sup> Составлено авторами на основе проведенного исследования.

восприятия информации в обществе, а также онтологическую, смыслообразующую, прагматическую (воздействующую) роль историй в человеческой жизни, миропонимании и социальном взаимодействии.

Предложенное операциональное определение нарратива представляется рабочим для разработки системы автоматизированного выявления наиболее популярных нарративов о событиях из социальной сети. Перспективы исследования связаны с его практической апробацией в данном контексте.

#### **Список литературы:**

Ануфриева К.В. А. Данто: наррация и исторические миры // Вестник Тверского государственного университета. Серия: Философия. 2018. № 2. С. 144–156.

Барт Р. Введение в структурный анализ повествовательных текстов // Зарубежная эстетика и теория литературы XIX–XX вв.: Трактаты, статьи, эссе / под ред. Г.К. Косикова. М.: МГУ, 1987. С. 387–422.

Бахтин М.М. Собрание сочинений: в 7 т. Т. 6. М.: ИМЛИ им. М. Горького РАН, 2002.

Бойченко А.Е., Жучкова С.В. Что скрывает русский рэп? Тематическое моделирование текстов русскоязычной хип-хоп сцены // Журнал социологии и социальной антропологии. 2020. Т. 23. № 2. С. 130–165. DOI: [10.31119/jssa.2020.23.2.6](https://doi.org/10.31119/jssa.2020.23.2.6)

Борисенкова А.В. Теория повествования Поля Рикера: от нарративной организации опыта к нарративным основаниям научного знания // Социологическое обозрение. 2007. Т. 6. № 1. С. 55–63.

Брунер Дж. Жизнь как нарратив // Постнеклассическая психология. 2005. № 1(2). С. 9–29.

Вольчик В.В., Маслюкова Е.В. Нарративы, идеи, институты // TERRA ECONOMICUS. 2018. Т. 16. № 2. С. 150–168. DOI: [10.23683/2073-6606-2018-16-2-150-168](https://doi.org/10.23683/2073-6606-2018-16-2-150-168)

Гомза Т. Нарратив в лекции // Высшее образование в России. 2001. № 3. С. 53–58.

Губман Б.Л. А.К. Данто и П. Рикёр: повествование как способ познания истории // Философские науки. 2018. № 10. С. 143–159. DOI: [10.30727/0235-1188-2018-10-143-159](https://doi.org/10.30727/0235-1188-2018-10-143-159)

Ерофеева М.А. Нарративный характер науки и легитимация научного знания // Международный журнал исследований культуры. 2013. № 1(10). С. 30–34.

Ефимищ Н.М. Прошлое в конструировании национальной идентичности: гранд-нарративы Украины // Вестник Пермского университета. Политология. 2018. № 2. С. 77–90.

Кирчанов М.В. «Большие нарративы» как универсальная форма воспроизводства исторических мифов в современной латышской историографии // Современные проблемы науки и образования. 2015. № 1–1. URL: <https://science-education.ru/ru/article/view?id=17826>

Кирчанов М.В. Современный российский европеизм как «маргинальная» политическая традиция и историографический гранд-нарратив // Вестник Удмуртского университета. Социология. Политология. Международные отношения. 2022. Т. 6. № 2. С. 208–216. DOI: [10.35634/2587-9030-2022-6-2-208-216](https://doi.org/10.35634/2587-9030-2022-6-2-208-216)

Кутковая К.С. Нарратив в исследовании идентичности // Национальный психологический журнал. 2014. № 4(16). С. 23–33.

Лехциер В.Л. Нарративный поворот и актуальность нарративного разума // Международный журнал исследований культуры. 2013. № 1. С. 5–8.

Лиотар Ж.-Ф. Состояние постмодерна. М.: Институт экспериментальной социологии; СПб.: Алетейя, 1998.

Лотман Ю.М. Внутри мыслящих миров. М.: Языки славянской культуры, 1999.

Лотман Ю.М. Об искусстве. СПб.: Искусство-СПб, 2005.

Лотман Ю.М. Структура художественного текста. М.: Искусство, 1970.

Малинова О.Ю. Официальный исторический нарратив как элемент политики идентичности в России: от 1990-х к 2010-м годам // Полис. Политические исследования. 2016. № 6. С. 139–158. DOI: [10.17976/jpps/2016.06.10](https://doi.org/10.17976/jpps/2016.06.10)

Митрофанова О.А. Нарратив и полилог в тематических моделях // Тезисы 50-й Международной научной конференции им. Л.А. Вербицкой. СПб: Издательство Санкт-Петербургского государственного университета, 2022. С. 244.

Потамская В.П. Философия истории Х. Уайта: прошлое и нарратив // Вестник Тверского государственного университета. Серия: Философия. 2019. № 3(49). С. 195–205.

Пропп В.Я. Морфология волшебной сказки. М.: Лабиринт, 2001.

Рудакова Г.М., Корчевская О.В. Разработка системы по обработке нарративных данных // ИТНОУ: Информационные технологии в науке, образовании и управлении. 2018. № 5(9). С. 33–38.

Сапогова Е.Е. Автобиографический нарратив в контексте культурно-исторической психологии // Культурно-историческая психология. 2005. № 2. С. 63–74.

Троцук И.В. Нарратив как междисциплинарный методологический конструкт в современных социальных науках // Вестник РУДН. Серия: Социология. 2004. № 6–7. С. 56–74.

Тюпа В.И. Ю.М. Лотман и современная нарратология // Филологический класс. 2022. Т. 27. № 1. С. 55–62.

Чернявская В.Е. Прошлое как текстовая реальность: методологические возможности лингвистического анализа исторического нарратива // Вестник Томского государственного университета. Филология. 2016. № 3 (41). С. 76–87. DOI: [10.17223/19986645/41/7](https://doi.org/10.17223/19986645/41/7)

Шейгал Е.И. Многоликий нарратив // Политическая лингвистика. 2007. № 2(22). С. 86–93.

Bozkurt A., Karakaya K., Turk M., Karakaya Ö., Castellanos-Reyes D. The Impact of COVID-19 on Education: A Meta-Narrative Review // TechTrends. 2022. Vol. 66. P. 883–896. DOI: [10.1007/s11528-022-00759-0](https://doi.org/10.1007/s11528-022-00759-0)

Clandinin D., Caine V. Narrative Inquiry // The Sage Encyclopedia of Qualitative Research Methods / ed. by L.M. Given. CA: SAGE Publications, 2008. Vol. 2. P. 541–545.

Danto A. Narration and Knowledge: Including the Integral Text of Analytical Philosophy of History. New York: Columbia University Press, 1985.

Danto A. Narrative Sentences // History and Theory. 1962. Vol. 2. Is. 2. P. 146–179.

Dey P. The Rhetoric of Social Entrepreneurship: Paralogy and New Language Games in Academic Discourse // Entrepreneurship as Social Change: A Third New Movements in Entrepreneurship Book / ed. by Ch. Steyaert, D. Hjorth. Cheltenham (UK) & Northampton (USA): Edward Elgar Publishing Limited, 2006. P. 121–142.

Dey P., Steyaert Ch. The Critical Turn in Social Entrepreneurship Research // Conference Paper: “Toward an Ideology Critique of Social Entrepreneurship”. University of Northampton, UK. Swindon: ESRC, 2012. URL: <https://www.alexandria.unisg.ch/handle/20.500.14171/91818>

Dey P., Steyaert Ch. The Politics of Narrating Social Entrepreneurship // Journal of Enterprising Communities People and Places in the Global Economy. 2010. Vol. 4. Is. 1. P. 85–108. DOI: [10.1108/17506201011029528](https://doi.org/10.1108/17506201011029528)

Edinger A., Valdez D., Walsh-Buhi E., Trueblood J.S., Lorenzo-Luaces L., Rutter L.A., Bollen J. Misinformation and Public Health Messaging in the Early Stages of the MPOX Outbreak: Mapping the Twitter Narrative with Deep Learning // Journal of Medical Internet Research. 2023. Vol. 25. DOI: [10.2196/43841](https://doi.org/10.2196/43841)

Erol N. The Role of Narrative Methods in Sociology: Stories as a Powerful Tool to Understand Individual and Society // Journal of Sociological Research. 2015. Vol. 18. Is. 1. P. 103–125.

- Fludernik M. *Introduction to Narratology*. London; New York: Routledge, 2009.
- Genette G. *Figures: I–V*. Paris: Seuil, 1966–2002.
- Genette G. *Narrative Discourse: An Essay in Method*. New York: Cornell University Press, 1983.
- Ghodratnama S., Beheshti A., Zakershahra M., Sobhanmanesh F. *Intelligent Narrative Summaries: From Indicative to Informative Summarization // Big Data Research*. 2021. Vol. 26. DOI: [10.1016/j.bdr.2021.100257](https://doi.org/10.1016/j.bdr.2021.100257)
- Hyvärinen M. *Narrative and Sociology // Narrative Works*. 2016. Vol. 6. Is. 1. P. 38–62.
- Kim J., Monroy-Hernandez A. *Storia: Summarizing Social Media Content Based on Narrative Theory Using Crowdsourcing // CSCW'16: Proceedings of the 19th ACM Conference on Computer-Supported Cooperative Work & Social Computing (San Francisco, February 27 – March 2, 2016)*. New York: Association for Computing Machinery, 2016. P. 1018–1027. DOI: [10.1145/2818048.2820072](https://doi.org/10.1145/2818048.2820072)
- Kreiswirth M. *Trusting the Tale: The Narrativist Turn in the Human Sciences // New Literary History*. 1992. Vol. 23. Is. 3. P. 629–657. DOI: [10.2307/469223](https://doi.org/10.2307/469223)
- Mair J., Chien M., Kelly S.J., Derrington S. *Social Impacts of Mega-Events: A Systematic Narrative Review and Research Agenda // Journal of Sustainable Tourism*. 2021. Vol. 31. Is. 2. P. 538–560. DOI: [10.1080/09669582.2020.1870989](https://doi.org/10.1080/09669582.2020.1870989)
- Polkinghorne D.P. *Narrative Knowing and the Human Sciences*. Albany: State University of New York Press, 1988.
- Polletta F., Chen P., Gardner B., Motes A. *The Sociology of Storytelling // Annual Review of Sociology*. 2011. Vol. 37. P. 109–130. DOI: [10.1146/annurev-soc-081309-150106](https://doi.org/10.1146/annurev-soc-081309-150106)
- Ricoeur P. *Time and Narrative: 3 Vols*. Chicago: University of Chicago Press, 1983–1985.
- Toynbee A.J. *Mankind and Mother Earth: A Narrative History of the World*. Oxford: Oxford University Press, 1976.
- White H. *Metahistory: The Historical Imagination in Nineteenth-Century Europe*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1973.
- White H. *The Content of the Form: Narrative Discourse and Historical Representation*. Baltimore: The John Hopkins University Press, 1987.
- White H. *The Value of Narrativity in the Representation of Reality // Critical Inquiry*. 1980. Vol. 7. Is. 1. P. 5–27.
- Zhang Q., Gao J., Wu J.T., Cao Z., Dajun Zeng D. *Data Science Approaches to Confronting the COVID-19 Pandemic: A Narrative Review // Philosophical Transactions of the Royal Society A*. 2021. Vol. 380. Is. 2214. DOI: [10.1098/rsta.2021.0127](https://doi.org/10.1098/rsta.2021.0127)

#### **References:**

- Anufrieva K.V. (2018) A. Danto: Narration and Historical Worlds. *Vestnik Tverskogo gosudarstvennogo universiteta. Seriya: Filosofiya*. No. 2. P. 144–156.
- Bakhtin M.M. (2002) *Sobranie sochineniy: v 7 t. T. 6* [Collected works: in 7 volumes. Vol. 6]. Moscow: IMLI im. M. Gor'kogo RAN.
- Barthes R. (1987) *Introduction a l'analyse structurale des recits*. In: Kosikov G.K. (ed.) *Zarubezhnaya estetika i teoriya literatury 19–20 vv.: Traktaty, stat'i, esse*. Moscow: MGU. P. 387–422.
- Boichenko A.E., Zhuchkova S.V. (2020) What is Inside Russian Rap? Topic Modeling of the Texts of the Russian-speaking Hip-hop Stage. *Zhurnal sotsiologii i sotsial'noy antropologii*. Vol. 23. No. 2. P. 130–165. DOI: [10.31119/jssa.2020.23.2.6](https://doi.org/10.31119/jssa.2020.23.2.6)
- Borisenkova A.V. (2007) *Teoriya povestvovaniya Polya Rikera: ot narrativnoy organizatsii opyta k narrativnym osnovaniyam nauchnogo znaniya* [Paul Ricoeur's theory of narrative: From the narrative organization of experience to the narrative foundations of scientific knowledge]. *Sotsiologicheskoe obozrenie*. Vol. 6. No. 1. P. 55–63.

- Bozkurt A., Karakaya K., Turk M., Karakaya Ö., Castellanos-Reyes D. (2022) The Impact of COVID-19 on Education: A Meta-Narrative Review. *TechTrends*. Vol. 66. P. 883–896. DOI: [10.1007/s11528-022-00759-0](https://doi.org/10.1007/s11528-022-00759-0)
- Bruner J. (2005) Life as Narrative. *Postneklassicheskaya psikhologiya*. No. 1(2). P. 9–29.
- Chernyavskaya V.E. (2016) Historical Past as a Textual Reality: A Linguistic Approach in the Historical Narrative and its Methodological Implementation. *Vestnik Tomskogo gosudarstvennogo universiteta. Filologiya*. No. 3(41). P. 76–87. DOI: [10.17223/19986645/41/7](https://doi.org/10.17223/19986645/41/7)
- Clandinin D., Caine V. (2008) *Narrative Inquiry*. In: Given L.M. (ed.) *The Sage Encyclopedia of Qualitative Research Methods*. CA: SAGE Publications. Vol. 2. P. 541–545.
- Danto A. (1962) Narrative Sentences. *History and Theory*. Vol. 2. Is. 2. P. 146–179.
- Danto A. (1985) *Narration and Knowledge: Including the Integral Text of Analytical Philosophy of History*. New York: Columbia University Press.
- Dey P. (2006) The Rhetoric of Social Entrepreneurship: Paralogy and New Language Games in Academic Discourse. In: Steyaert Ch., Hjorth D. (eds.) *Entrepreneurship as Social Change: A Third New Movements in Entrepreneurship Book*. Cheltenham (UK) & Northampton (USA): Edward Elgar Publishing Limited. P. 121–142.
- Dey P., Steyaert Ch. (2010) The Politics of Narrating Social Entrepreneurship. *Journal of Enterprising Communities People and Places in the Global Economy*. Vol. 4. Is. 1. P. 85–108. DOI: [10.1108/17506201011029528](https://doi.org/10.1108/17506201011029528)
- Dey P., Steyaert Ch. (2012) The Critical Turn in Social Entrepreneurship Research. *Conference Paper: "Toward an Ideology Critique of Social Entrepreneurship"*. University of Northampton, UK. Swindon: ESRC. Available at: <https://www.alexandria.unisg.ch/handle/20.500.14171/91818>
- Edinger A., Valdez D., Walsh-Buhi E., Trueblood J.S., Lorenzo-Luaces L., Rutter L.A., Bollen J. (2023) Misinformation and Public Health Messaging in the Early Stages of the MPOX Outbreak: Mapping the Twitter Narrative with Deep Learning. *Journal of Medical Internet Research*. Vol. 25. DOI: [10.2196/43841](https://doi.org/10.2196/43841)
- Erofeeva M.A. (2013) The Narrative Nature of Science and Legitimization of Scientific Knowledge. *Mezhdunarodnyy zhurnal issledovaniy kul'tury*. No. 1(10). P. 30–34.
- Erol N. (2015) The Role of Narrative Methods in Sociology: Stories as a Powerful Tool to Understand Individual and Society. *Journal of Sociological Research*. Vol. 18. Is. 1. P. 103–125.
- Fludernik M. (2009) *Introduction to Narratology*. London; New York: Routledge.
- Genette G. (1966–2002) *Figures: I–V*. Paris: Seuil.
- Genette G. (1983) *Narrative Discourse: An Essay in Method*. New York: Cornell University Press.
- Ghodratnama S., Beheshti A., Zakershahra M., Sobhanmanesh F. (2021) Intelligent Narrative Summaries: From Indicative to Informative Summarization. *Big Data Research*. Vol. 26. DOI: [10.1016/j.bdr.2021.100257](https://doi.org/10.1016/j.bdr.2021.100257)
- Gomza T. (2001) Narrativ v lektzii [Narrative in lecture]. *Vysshee obrazovanie v Rossii*. No. 3. P. 53–58.
- Gubman B.L. (2018) A.C. Danto and P. Ricœur: Narrative as a Tool of Historical Knowledge. *Filosofskie nauki*. No. 10. P. 143–159. DOI: [10.30727/0235-1188-2018-10-143-159](https://doi.org/10.30727/0235-1188-2018-10-143-159)
- Hyvärinen M. (2016) Narrative and Sociology. *Narrative Works*. Vol. 6. Is. 1. P. 38–62.
- Kim J., Monroy-Hernandez A. (2016) Storia: Summarizing Social Media Content Based on Narrative Theory Using Crowdsourcing. *CSCW'16: Proceedings of the 19th ACM Conference on Computer-Supported Cooperative Work & Social Computing* (San Francisco, February 27– March 2, 2016). New York: Association for Computing Machinery. P. 1018–1027. DOI: [10.1145/2818048.2820072](https://doi.org/10.1145/2818048.2820072)
- Kirchanov M.V. (2015) The “Grand Narratives” as Universal Form of Historical Myths Functioning in Contemporary Latvian Historiography. *Sovremennye problemy nauki i obrazovaniya*. No. 1–1. Available at: <https://science-education.ru/ru/article/view?id=17826>

- Kirchanov M.V. (2022) Contemporary Russian Europeanism as a “Marginal” Political Tradition and a Historiographic Grand Narrative. *Vestnik Udmurtskogo universiteta. Sotsiologiya. Politologiya. Mezhdunarodnye otnosheniya*. Vol. 6. No. 2. P. 208–216. DOI: [10.35634/2587-9030-2022-6-2-208-216](https://doi.org/10.35634/2587-9030-2022-6-2-208-216)
- Kreiswirth M. (1992) Trusting the Tale: The Narrativist Turn in the Human Sciences. *New Literary History*. Vol. 23. Is. 3. P. 629–657. DOI: [10.2307/469223](https://doi.org/10.2307/469223)
- Kutkovaya K.S. (2014) Narrative in the Study of Identity. *Natsional'nyy psikhologicheskiy zhurnal*. No. 4(16). P. 23–33.
- Lekhtsier V.L. (2013) Narrative Turn and the Actuality of the Narrative Mind. *Mezhdunarodnyy zhurnal issledovaniy kul'tury*. No. 1. P. 5–8.
- Lotman Yu.M. (1970) *Struktura khudozhestvennogo teksta* [The structure of a literary text]. Moscow: Iskusstvo.
- Lotman Yu.M. (1999) *Vnutri myslyashchikh mirov* [Inside thinking worlds]. Moscow: Yazyki slavyanskoy kul'tury.
- Lotman Yu.M. (2005) *Ob iskusstve* [About art]. Saint Petersburg: Iskusstvo-SPb.
- Liotard J.-F. (1998) *La Condition postmoderne*. Moscow: Institut eksperimental'noy sotsiologii; Saint Petersburg: Aleteyya.
- Mair J., Chien M., Kelly S.J., Derrington S. (2021) Social impacts of mega-events: a systematic narrative review and research agenda. *Journal of Sustainable Tourism*. Vol. 31. Is. 2. P. 538–560. DOI: [10.1080/09669582.2020.1870989](https://doi.org/10.1080/09669582.2020.1870989)
- Malinova O.Yu. (2016) The Official Historical Narrative as a Part of Identity Policy of the Russian State: From the 1990s to the 2000s. *Polis. Politicheskie issledovaniya*. No. 6. P. 139–158. DOI: [10.17976/jpps/2016.06.10](https://doi.org/10.17976/jpps/2016.06.10)
- Mitrofanova O.A. (2022) Narrativ i polilog v tematicheskikh modelyakh [Narrative and polylogue in thematic models]. *Tezisy 50-y Mezhdunarodnoy nauchnoy konferentsii im. L.A. Verbitskoy*. Saint Petersburg: Izdatel'stvo Sankt-Peterburgskogo gosudarstvennogo universiteta. P. 244.
- Polkinghorne D.P. (1988) *Narrative Knowing and the Human Sciences*. Albany: State University of New York Press.
- Polletta F., Chen P., Gardner B., Motes A. (2011) The Sociology of Storytelling. *Annual Review of Sociology*. Vol. 37. P. 109–130. DOI: [10.1146/annurev-soc-081309-150106](https://doi.org/10.1146/annurev-soc-081309-150106)
- Potamskaya V.P. (2019) Filosofiya istorii Kh. Uayta: proshloe i narrativ [Philosophy of history by H. White: Past and narrative]. *Vestnik Tverskogo gosudarstvennogo universiteta. Seriya: Filosofiya*. No. 3(49). P. 195–205.
- Propp V.Ya. (2001) *Morfologiya volshebnoy skazki* [Morphology of a fairy tale]. Moscow: Labirint.
- Ricoeur P. (1983–1985) *Time and Narrative: 3 Vols*. Chicago: University of Chicago Press.
- Rudakova G.M., Korchevskaya O.V. (2018) Development of a System for Processing Narrative Data. *ITNOU: Informatsionnye tekhnologii v nauke, obrazovanii i upravlenii*. No. 5(9). P. 33–38.
- Sapogova E.E. (2005) The Autobiographic Narrative in the Context of Cultural Historical Psychology. *Kul'turno-istoricheskaya psikhologiya*. No. 2. P. 63–74.
- Sheygal E.I. (2007) The Many Faces of Narrative. *Politicheskaya lingvistika*. No. 2(22). P. 86–93.
- Toynbee A.J. (1976) *Mankind and Mother Earth: A Narrative History of the World*. Oxford: Oxford University Press.
- Trotsuk I.V. (2004) Narrative as an Interdisciplinary Methodological Construct of Contemporary Social Science. *Vestnik RUDN. Seriya: Sotsiologiya*. No. 6–7. P. 56–74.
- Tyupa V.I. (2022) Yu.M. Lotman and Contemporary Narratology. *Filologicheskiy klass*. Vol. 27. No. 1. P. 55–62.

Volchik V.V., Maslyukova E.V. (2018) Narratives, Ideas and Institutions. *TERRA ECONOMICUS*. Vol. 16. No. 2. P. 150–168. DOI: [10.23683/2073-6606-2018-16-2-150-168](https://doi.org/10.23683/2073-6606-2018-16-2-150-168)

White H. (1973) *Metahistory: The Historical Imagination in Nineteenth-Century Europe*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.

White H. (1980) The Value of Narrativity in the Representation of Reality. *Critical Inquiry*. Vol.7. Is. 1. P. 5–27.

White H. (1987) *The Content of the Form: Narrative Discourse and Historical Representation*. Baltimore: The John Hopkins University Press.

Yefimishch N.M. (2018) The Past in Constructing National Identity: Grand Narratives of Ukraine. *Vestnik Permskogo universiteta. Politologiya*. No. 2. P. 77–90.

Zhang Q., Gao J., Wu J.T., Cao Z., Dajun Zeng D. (2021) Data Science Approaches to Confronting the COVID-19 Pandemic: A Narrative Review. *Philosophical Transactions of the Royal Society A*. Vol. 380. Is. 2214. DOI: [10.1098/rsta.2021.0127](https://doi.org/10.1098/rsta.2021.0127)

Дата поступления/Received: 22.03.2024

## Социальная система Российской империи как предпосылка революции 1917 года

Шевкунов Георгий Александрович

Соискатель, [sm1395@ya.ru](mailto:sm1395@ya.ru)

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

### Аннотация

В настоящее время в исторической науке продолжает сохраняться представление о неизбежности революции 1917 года, глубинные причины которой коренились в сложившемся и сохранявшемся длительное время тяжелом положении основных трудящихся слоев дореволюционного российского общества, в закрытости дворянской элиты России и отсутствии в обществе социальных лифтов, позволявших выдвинуться представителям низших слоев населения. Целью данной работы является характеристика социальной системы Российской империи в начале XX столетия как фактора, влияющего на кризисное развитие общества. Для достижения этой цели дается характеристика положения различных слоев населения России, прежде всего крестьянства и рабочих, определяются тенденции развития дворянского сословия, раскрываются механизмы действовавших в тот период социальных лифтов. Важнейшим из них выступала сложившаяся в России к началу XX в. система образования, которая позволяла выходцам из различных слоев населения подниматься по социальной лестнице. Результаты исследования базируются на использовании факторного анализа, а также применении системного и компаративистского методов, позволяющих провести сравнение отдельных элементов социальной системы России с соответствующими слоями населения и институтами зарубежных стран. Исследование базируется на достижениях отечественных исторических исследований, обобщении и новом подходе к уже введенным в научный оборот источникам. Сделан вывод о невозможности объяснить кризисное развитие России в начале XX века исключительным действием факторов, определяемых социальной системой российского общества.

### Ключевые слова

Революция 1917 года, Российская империя, социальная система, социальные лифты, дворянство, социальные слои.

### Для цитирования

Шевкунов Г.А. Социальная система Российской империи как предпосылка революции 1917 года // Государственное управление. Электронный вестник. 2024. № 104. С. 95–106. DOI: 10.55959/MSU2070-1381-104-2024-95-106

## Russian Empire's Social System as a Factor of the Russian Revolution

Georgy A. Shevkunov

PhD applicant, [sm1395@ya.ru](mailto:sm1395@ya.ru)

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

### Abstract

At present, historical scholarship continues to maintain the idea of inevitability of revolution of 1917, the deep causes of which were rooted in the difficult situation that had developed and persisted for a long time among the main working strata of pre-revolutionary Russian society, in the closed nature of the noble elite of Russia and the absence of social elevators in society that allowed representatives of the lower classes to advance. The aim of this work is to characterize the social system of the Russian Empire at the beginning of the twentieth century as a factor influencing the crisis development of society. To achieve this goal, a description of various segments of the Russian population, primarily the peasantry and workers, is given, trends in the development of the noble class are determined, and the mechanisms of social elevators operating at that time are revealed. The most important one was the education system that had been developed in Russia at the beginning of the twentieth century that allowed people from different backgrounds to climb the social ladder. The results of the study are based on the use of factor analysis, as well as the use of systemic and comparative methods, which make it possible to compare individual elements of the Russian social system with the corresponding segments of the population and institutions of foreign countries. The research is based on the achievements of domestic historical research, generalization and a new approach to sources already introduced into scientific circulation. It is concluded that it is impossible to explain the crisis development of Russia at the beginning of the twentieth century by the exclusive action of factors determined by the social system of Russian society.

### Keywords

Revolution of 1917, Russian Empire, social system, social elevators, nobility, social strata.

### For citation

Shevkunov G.A. (2024) Russian Empire's Social System as a Factor of the Russian Revolution. *Gosudarstvennoye upravleniye. Elektronnyy vestnik*. No. 104. P. 95–106. DOI: 10.55959/MSU2070-1381-104-2024-95-106

### **Введение. Постановка проблемы**

Начало XX века вот уже столетие привлекает к себе пристальное внимание и ученых, и публицистов, и просто размышляющих о судьбах российской цивилизации. И это не случайно. В это время российское общество столкнулось с одним из величайших кризисов в своей многовековой истории, поставившем социум на грань выживания. Причины этого кризиса активно обсуждались и обсуждаются в исторической науке, сохраняя свою актуальность и в настоящее время. В советский период по этой проблеме в отечественной историографии был достигнут «официальный консенсус», нашедший отражение даже в учебниках той поры. Каждый, получивший высшее образование в Советском Союзе, еще на первых курсах держал в руках «серый кирпич» — учебник «История Коммунистической партии Советского Союза», где уже в самом начале объяснялось: «Трудящиеся и эксплуатируемые массы — рабочие, деревенская беднота, крестьяне-середняки, ремесленники — составляли почти четыре пятых населения. И это огромное большинство народа угнеталось и поработалось кучкой помещиков и капиталистов, верным стражем которых был царизм» [История Коммунистической партии Советского Союза 1985, 12]. Тезис «об объективной неизбежности революции, о ее социально-экономических предпосылках» занял настолько прочное место в историографии, что академику И.И. Минцу пришлось даже одергивать исследователей из национальных республик, отыскивавших эти причины в каждом отдельном регионе страны [Минц 1967, 6].

Если к 50-летию революционных событий 1917 года отечественная историческая наука пришла достаточно консолидированной на основе марксистских подходов, то к 100-летию какого-либо единства явно не наблюдалось, хотя его необходимость и признавалась большинством исследователей. Обращение к эмигрантской и зарубежной историографии слабо помогало. Там в основном сохранялись трактовки предшествовавших десятилетий, на протяжении которых революция февраля 1917 года являлась «народной и либеральной», а октябрьские события толкали страну к «экономическому и политическому варварству» [Chinnella 2012, 21, 41]. «Демократический Февраль» все более противопоставлялся «Октябрьскому перевороту», лишенному звания революции. Предложенное по аналогии с Великой французской революцией наименование «Великая российская революция» так и не стало общепринятым. Сегодня сторонниками и коммунистической системы, и либеральных идей историческая неизбежность революции обосновывается необходимостью обеспечить обществу движение вперед.

В связи с этим большое внимание в исторической науке последних десятилетий уделялось проблемам состояния социальных слоев Российской империи. Особому рассмотрению традиционно подвергались наиболее широкие слои общества — крестьянство и рабочие [Государственная власть и крестьянство 2020; Koenker, Rosenberg 2016]. Специальные исследования проводились в отношении класса предпринимателей [Боханов 2023; Бессолицын 2020; Бессолицын и др. 2021] и среднего класса общества [Иванова 2018; Иванова и др. 2019]. Внимание уделялось и профессионалам-управленцам предреволюционных лет [Куликов 2004].

Несмотря на детальное изучение состояния отдельных социальных слоев Российской империи накануне революционных событий, проведенное в отечественной и зарубежной исторической науке, проблема их влияния на причины кризисных событий остается нерешенной. Это объясняется не столько недостаточностью источникового материала, введенного в научный оборот, сколько традиционными авторскими подходами к оценкам влияния социально-экономических факторов. Таким образом, целью работы выступает оценка влияния социальной системы России на возникновение кризисного развития в 1917 году. Для достижения этой цели автор базирует свое исследование на принципах историзма и объективности и использует методы

научного анализа, к числу которых относятся прежде всего системный и компаративистский методы и факторный анализ. Для достижения указанной выше цели важна характеристика элементов социальной системы, влияния социальных факторов на складывание революционной ситуации в российском обществе, обращение на новом уровне к уже опубликованным и введенным в научный оборот материалам. Начнем свой анализ с рассмотрения положения крестьянства, малоземелье которого прежде всего рассматривается как революционизирующий фактор.

### ***Крестьянство***

Выдающийся русский экономист профессор А.В. Чаянов, подводя итоги всероссийской сельскохозяйственной переписи 1916 года, констатировал, что почти 90% посевной площади в европейской части России были крестьянскими<sup>1</sup>. А за Уралом, то есть во всей азиатской части России, в собственности крестьян находилось 100% пашенных земель. Император Николай II в ходе реализации столыпинской аграрной реформы в 1906 г. передал на нужды крестьян-переселенцев обширные «кабинетские» (то есть находившиеся в собственности российской короны) земли на Алтае.

Сельскохозяйственные земли в Российской империи по большей части принадлежали именно тем, кто на земле трудился. Для сравнения: в Великобритании процент земельной крестьянской собственности равнялся 13%. Все остальные земли принадлежали лендлордам и частным землевладельцам. Крестьянам-фермерам за аренду пахотных земель необходимо было платить [Огановский 1924, 100–101]. Уже в советское время, в 1928 году, профессор А.Н. Челинцев приводил следующие цифры: в собственности крестьян в 1916 году коров было 94,2%, лошадей — 93,8%, свиней — 94,9%, овец — 94,3% [Челинцев 1928, 10–11].

До 1917 года Россия была передовой сельскохозяйственной державой мира. С 1894 по 1917 год сбор зерновых по стране вырос в полтора раза. Например, Российская империя ежегодно собирала урожай зерновых, на треть превосходивший урожаи важнейших экспортеров зерна в мире — Соединенных Штатов Америки, Аргентины и Канады. Подсчет произведен по основным зерновым культурам России — пшенице, ржи, ячменю, овсу [Медведева 2013, 53]. По поголовью скота (в пересчете на крупный) Россия немного уступала США, но опережала 10 самых богатых стран Европы [Там же, 54]. Равным образом и по многим другим показателям Россия занимала лидирующие позиции в мировом сельском хозяйстве.

Средний размер крестьянского хозяйства в европейской части России — 4 десятины (4,4 га) [Там же] — в разы превышал наделы западноевропейских крестьян. А за Уралом земли у крестьянина было и того больше. Во Франции этот показатель составлял 2 га, в Германии — 1,8 га, в Италии — 1,1 га. Еще меньше земли было у японских крестьян. Известный российский публицист М.О. Меньшиков в 1902 г. писал: «Наша крестьянская “душа” умирает на четырех десятинах, а такая же японская душа процветает на пространстве в восемь раз меньшем, на полудесятине» [Меньшиков 2019, 401].

Настоящей проблемой было не малоземелье, а слабая механизация и низкая урожайность. В среднем русский крестьянин собирал с гектара 8 центнеров зерна. В Соединенных Штатах урожаи были немногим больше — 10 центнеров с гектара; во Франции — 12. Не такая уж огромная разница, учитывая различие в климате, но вот в Германии собирали 21 центнер с гектара<sup>2</sup>: внедрялась техника, удобрения, достижения агрономии; за счет казны создавались парки сельскохозяйственных машин. Все эти меры были рассчитаны на годы вперед.

<sup>1</sup> По данным переписи 1916 г., в 49 европейских губерниях России из 71431 десятины посевных площадей 63744 десятины принадлежали крестьянам и 7687 — помещикам и прочим землевладельцам. См.: Огановский Н.П. Статистический справочник по аграрному вопросу / под ред. А.В. Чаянова. Вып. 1. Землевладение и землепользование. М.: Универс. б-ка, 1917.

<sup>2</sup> Россия. 1913 год. Статистико-документальный справочник / отв. ред. А.П. Корелин. СПб.: Блиц, 1995. С. 80.

О реальной стабильности сельского хозяйства в предреволюционной России говорят не только картины поразительного изобилия, отраженного в живописи, литературе и на фотографиях того времени. О профессионально проработанной сельскохозяйственной политике царского правительства в период Первой мировой войны, когда на фронт было мобилизовано пятнадцать миллионов человек, свидетельствует тот факт, что серьезных проблем с продовольствием в Империи не было. А ведь воевать ушли в основном труженики-крестьяне. В Германии и Австро-Венгрии в это же время разворачивалась самая настоящая трагедия: там за время войны от голода умерло более миллиона человек<sup>3</sup>. Взрослый немец в тылу получал около 230 грамм печеного хлеба в день [Всемирная история 1960, 546] — меньше, чем рабочий в блокадном Ленинграде (250 граммов), вчетверо ниже прожиточного минимума.

Российская империя была единственной из стран — участниц затянувшейся Первой мировой войны, где в общегосударственном масштабе не вводились продовольственные карточки. Были, правда, ограничения (и то на местном уровне, без санкционирования центральной властью), например, на сахар. Но с единственной целью, чтобы не гнали самогон: с 1914 года в России действовал сухой закон. Жестких ограничений на продукты, какие действовали в основных воюющих странах и даже в нейтральной Швеции, в России не было [Миронов 2012, 577].

А что касается хлеба, недостаток которого вылился в выступления рабочих в феврале 1917 года, то, несмотря на кратковременные и загадочные перебои со снабжением в столице, к началу 1917 года запасы муки и зерновых в России составляли более 400 миллионов пудов. Этого с лихвой хватало на потребности и армии, и населения, да еще и избыток составлял 197 миллионов пудов [Китанина 1985, 219].

### **Рабочие**

Вторым социальным слоем, активно участвовавшим в развитии кризиса 1917 года, были рабочие, традиционно относившиеся либеральной и революционной общественной мыслью начала века к угнетенным классам. Давайте познакомимся со свидетельством сына одного такого «угнетенного» простого петроградского рабочего.

Это свидетельство Алексея Николаевича Косыгина, выдающегося государственного деятеля Советского Союза, председателя Совета министров СССР. В конце 1960-х годов А.Н. Косыгин должен был выступить с докладом на очередном партийном форуме. В аппарате ЦК КПСС Косыгину подготовили тезисы. Из них Алексей Николаевич с изумлением узнал, что советский рабочий сегодня живет в восемь раз лучше, чем рабочий в Российской империи в 1913 году. По воспоминаниям близких, Косыгин был, мягко говоря, удивлен. В семейном архиве хранилась расчетная книжка его отца Николая Ильича Косыгина — токаря на петроградском заводе № 1 акционерного общества «Г.А. Лесснер». Что же в ней было зафиксировано? За январь 1917 года токарь Косыгин заработал 146 рублей. За февраль — 190 рублей, за март — 171 рубль. Дальше в таблице идут суммы выше трехсот и даже четырехсот рублей, правда, они относятся уже к периоду инфляции послереволюционного времени. Как же можно было существовать в Петрограде перед революцией на такие деньги? Семья Косыгиных жила только на зарплату отца, мать не работала. Они занимали трехкомнатную квартиру на Большой Вульфовой улице на Петроградской стороне (ныне улица Чапаева), очень неплохой район, дом хороший. Детям дали отличное образование. У Косыгиных была прислуга. Хотя семья токаря не шиковала, но жилище было обставлено добротной мебелью. Косыгины могли позволить себе качественное питание, хорошую одежду, обувь. А по воскресеньям всей семьей ходили в театр.

<sup>3</sup> От голода и недоедания за время войны в Германии умерло около 760 тысяч человек. См.: Первая мировая война: Энциклопедический словарь / рук. проекта акад. А.О. Чубарьян. М.: Весь мир, 2014. С. 27.

Глава советского правительства заявил домашним, что ему, Алексею Николаевичу Косыгину, недостает воображения, чтобы представить себе советского рабочего, зарабатывающего в 1970 году в восемь раз больше, чем его отец в дореволюционном 1913 году [Андриянов 2004, 12–13]. Разумеется, предложенный отделом ЦК бред Косыгин вставлять в свой доклад не стал.

Такое положение рабочего было характерно не только для столицы, но и для провинции. В качестве примера приведем воспоминания о своей молодости другого советского лидера — Никиты Сергеевича Хрущёва. В воспоминаниях, изданных в постсоветское время, Н.С. Хрущёв сообщал: «В том районе Донбасса, где я трудился [слесарем на шахте в Юзовке — *Г. Ш.*], до революции жили лучше, даже значительно лучше. Например, в 1913 году я лично был обеспечен материально лучше, чем в 1932 году, когда работал вторым секретарем Московского комитета партии» [Хрущёв 2016].

Никита Сергеевич нередко предавался подобным воспоминаниям. Рассказывают, что в 1959 году он был с визитом в Соединенных Штатах Америки. В Голливуде, на киностудии 20th Century Fox устроили ланч в его честь. Видимо, прием был весьма радушным, потому что Никита Сергеевич вдруг выдал следующее ошеломительное откровение: «Я женился в 1914-м году двадцати лет от роду. Поскольку у меня была хорошая профессия (слесарь), я смог сразу же снять квартиру. В ней были гостиная, кухня, спальня, столовая. Прошли годы после революции, и мне больно думать, что я, рабочий, жил при капитализме гораздо лучше, чем живут рабочие при советской власти. Как слесарь, в Донбассе до революции я зарабатывал 40–45 рублей в месяц. Черный хлеб стоил 2 копейки фунт (400 граммов), а белый — 5 копеек. Сало шло по 22 копейки за фунт. Яйцо — копейка за штуку. Хорошие сапоги стоили 6, от силы 7 рублей. А после революции заработки понизились и даже очень; цены же сильно поднялись» [Романов, 2017, 11]. Судя по всему, так это и было, поскольку в воспоминаниях Н.С. Хрущёва эта тирада повторена почти буквально [Хрущёв 2016, 692, 667].

Жила в Москве в середине прошлого века Народная артистка СССР А.А. Яблочкина. Играла она на сцене Малого театра около семидесяти лет, а родилась за полвека до революции. В середине 1950-х годов выдающийся советский постановщик Б.А. Покровский присутствовал на интервью А.А. Яблочкиной французской газете «Фигаро», в ходе которого актриса, отвечая на вопрос журналиста об уровне жизни в будущем коммунистическом обществе, сказала: «При коммунизме будет почти как при Николае Втором»<sup>4</sup>.

Безусловно, не стоит впадать в крайности и идеализировать предреволюционную эпоху. Еще в самом начале XX века положение значительной части рабочих было объективно тяжелым. Многие жили в бараках, ютились в убогих каморках. Но после бурных революционных событий 1905 года, перепугавших и правительство, и предпринимателей, после продуманных и действенных реформ, предпринятых властью, ситуация с каждым годом разительно улучшалась. По ситуации на первый послереволюционный 1918 год рабочие жили: на предпринимательских квартирах (то есть предоставленных работодателем, чаще всего бесплатно) — 23,8%; в своем доме или в доме своей семьи — 30,4%; в бесплатных квартирах — 7,5%; на съемных квартирах — 38,3% [Кириянов 1979, 236–242].

В 1901 году в России появились профсоюзы, а в 1906 император Николай II утвердил «Временные правила о профессиональных обществах». В 1912 году было введено обязательное страхование рабочих от болезней и несчастных случаев. Это произошло раньше, чем в Англии и Соединенных Штатах Америки. Поразительно, но при этом количество активно протестующих

<sup>4</sup> Овсянникова А. Мы их хорошо знали. Вспоминая Александру Яблочкину и Бориса Покровского // Страстной бульвар, 10 [Электронный ресурс]. URL: <http://www.strast10.ru/node/4105> (дата обращения 04.04.2024).

в России — забастовщиков, стачечников, демонстрантов — было на 1916 год почти в семьдесят раз больше, чем в Германии [Миронов 2012, 577]. Это вряд ли можно объяснить только объективными условиями существования рабочих до революции. Активными участниками протестов выступали работники элитных оборонных заводов, зарплаты которых были сопоставимы (например, на Путиловском заводе) с зарплатами их коллег, скажем, во Франции или Германии [Струмилин 1966].

### *Дворянство*

Ну, а что же было на верху социальной пирамиды? Как это ни странно звучит, но гораздо больше в социальном плане в течении XIX столетия теряло дворянство, лишаясь своих сословных привилегий. В самом начале XIX века ими было утрачено исключительное право владения землей. В 1861 году отмена крепостного права не только дала личную свободу крестьянам, но и лишила дворян привилегии на владение крепостными. Права формирования уездной полиции они лишились в 1862 году, а спустя два года и монополии на местное управление. Распространение права на освобождение от телесных наказаний на другие сословия лишало дворянство и этой особой привилегии. В 1864 году судебная реформа означала утрату дворянами особых прав на собственный суд, а введение спустя десять лет всеобщей воинской повинности лишило дворян привилегий и на военной службе. Замена подушного обложения всесословным подоходным налогом уничтожала преимущества дворянства и в этой важнейшей сфере государственной жизни. Как справедливо заметил С.В. Волков, «с последней четверти XIX в. практически все особые сословные права дворянства были ликвидированы, и последние 40 лет существования империи оно продолжало оставаться высшим сословием только по формальному статусу и общественному престижу» [Волков 2021, 208].

Но может быть, помещичье землевладение продолжало иметь важное значение для социально-экономического развития страны? Если сравнить число помещиков первой трети XIX века с предреформенным периодом, то их число сокращалось: с 72 тыс. в 1833 году до 65,5 тыс. в 1858. И это происходило до крестьянской реформы 1861 года. После отмены крепостного права сокращение дворянского землевладения стало еще заметней. Если перед реформой помещики в дворянском сословии составляли 63%, то к концу века (1897 год) их оставалось 29%, а к революции 1905 года — 22%. В такой же пропорции сокращалась и доля потомственных дворян среди помещиков: от 80% до 1861 года к 40% в 1895 году и до 30% в 1905 году. К революционному 1917 году дворяне потеряли более половины земли, которой владели накануне реформы 1861 года [Миронов 2003, 90; Корелин 1979, 61-62].

В составе всего населения дворянство составляло всего 1,5%, причем 0,98% приходилось на потомственных дворян и 0,52% — на личных дворян и классных чиновников [Корелин 1979, 42–43]. При этом эта цифра в 1,5% являлась относительно постоянной для всего XIX столетия. По сравнению с положением Европы, дворянство России являлось самым малочисленным привилегированным слоем.

На протяжении всего периода существования Империи шло постоянное обновление состава дворянства. Согласно данным губернских родословных книг, в начале XX столетия дворянские фамилии, которые могли доказать свою принадлежность к дворянству до конца XVII века, составляли чуть более четверти дворянских родов. При этом необходимо учитывать, что в эти книги не заносились лица, получившие потомственное дворянство и не имевшие недвижимости. С учетом этой категории дворян предполагается, что дворянские фамилии, возникшие в XVIII и XIX веках, должны составлять до 90% дворянских родов.

Постоянное пополнение дворянского сословия было необходимым в силу ряда факторов. Во-первых, этого требовало усложнения государственной службы. Во-вторых, значительная часть дворянства постоянно выбывала в результате военных столкновений. В-третьих, бурный рост численности населения России требовал расширения состава дворянства. При этом необходимо обратить внимание, что младенческая и детская смертность в дворянских семьях соответствовала средним показателям общества, а показатели брачности и детскости у дворян были ниже, чем у других сословий. При среднем показателе смертности в 35,9 человек на 1000 по стране этот показатель для дворян составлял 41. При среднем показателе брачности в 9,9 у дворян было 8,6. В 1903 году доля детей в дворянском сословии составляла 10,9% при этом показателе для всего населения России в 18,2% [Миронов 2014, 577–578].

### ***Социальные лифты в Российской империи***

Много в научной литературе и публицистике говорилось о том, что Россия являлась «дворянской империей». Действительно, верхний слой управленцев состоял из дворян. Но при этом мы должны учитывать два обстоятельства. Во-первых, существовавшая в Империи система государственной службы предусматривала еще со времен утверждения Петром Великим Табели о рангах переход в дворянское сословие («состояние») чиновников. И, хотя требования к этому переходу в дальнейшем ужесточались, сам принцип был неизменен. Получение гражданского чина IX класса и любого офицерского чина давало человеку личное дворянство. Потомственное дворянство получали на гражданской службе по достижению IV ласса (действительный статский советник) или VI класса (полковник) на военной службе. Было установлено даже специальное сословие штаб-офицерских детей для наследников личных дворян. До середины 1870-х годов к нему относились и дети тех, кто получил потомственное дворянство после их рождения. Во-вторых, дворянство давали и за особые заслуги перед государством, отмеченные получением орденов. В частности, из установленной постепенности наград для чиновников был исключен (до 1892 года) орден Святого Владимира 4-й степени. Им награждали по усмотрению императора. В начале XX века на реальное получение потомственного дворянства «за ордена» вне чиновной лестницы (награждение орденами связывалось с достижением определенных чинов) могли рассчитывать лишь Георгиевские кавалеры. За 1875–1896 годы утвержденными в правах потомственного дворянства оказались 39535 человек, из которых его получили по чинам 12741 человек и 26794 человека — по орденам [Корелин 1979, 41-44, 279, 303].

Из кого шло пополнение дворянского сословия? С.В. Волков проанализировал данные одной из родословных книг Московской губернии. Согласно его исследованию, из почти 1000 основателей дворянских родов 27,3% происходили из обер-офицерских детей, 21,9% — из духовенства, 10,1% — из детей иностранных подданных, 8,4% — из солдатских детей, 6,9% — из мещан, 6,4% являлись детьми купцов и почетных граждан, 6,2% — это сыновья канцеляристов, 3,9% — разночинцы, 1,6% — лица свободных профессий, 1,5% — дети низших почтовых и придворных служащих, 5,1% — другие податные социальные группы (в основном крестьяне), а 0,5% были «воспитанниками» (незаконнорожденными) [Волков 2021, 339].

Важным социальным лифтом в императорской России было получение образования. В первой половине XIX столетия образованные люди принадлежали почти исключительно к двум сословиям — дворянству и духовенству. По мере складывания системы образования возрастало значение и такой социальной группы, как профессура высших учебных заведений, являвшейся частью высшего чиновничества страны. Значительная ее доля завершала свою преподавательскую и научную карьеру в высоких генеральских чинах. Тем самым создавалась возможность вхождения

в элиту страны не только через военную, придворную и гражданскую службу в органах государственной власти. Это становилось особенно явным во второй половине XIX столетия. Культурная среда перестала быть исключительно дворянской. Эти изменения стали заметны в социальном составе российского студенчества, которое и являлось базой рекрутирования лиц для работы в сфере образования. В университетах доля студентов, вышедших из дворянского сословия, сократилась с 64,6% в 1863 году до 52% в 1900 году. В технических высших учебных заведениях доля дворян среди студентов в 1900 году была гораздо ниже — 36,1% [Там же, 214–215].

Схожую тенденцию мы наблюдаем и в составе учащихся средних учебных заведений. Если в гимназиях в 1863 году обучалось 73,1% детей дворян и чиновников, то к 1907 году их было 39,6%, а в 1914 году — 32,6%. В то же время рос удельный вес представителей других сословий. Например, если в 1907 г. в гимназиях обучалось 12,3% выходцев из крестьян и казаков, то в 1914 г. их доля выросла до 21,6%. При этом необходимо помнить, что гимназии являлись наиболее элитарными учебными заведениями той эпохи. В реальных и среднетехнических училищах доля дворянских детей серьезно уступала детям крестьян и казаков. В этих учебных заведениях в 1914 году дети дворян и чиновников составляли 22,6% и 10,7% соответственно, в то время как доля крестьянских детей составляла 32,1% и 44,3% соответственно. Наибольшей доля выходцев из крестьян и казаков была среди обучавшихся в учительских институтах и учительских семинариях — 72,5% и 78,6% [Там же, 214].

Все это свидетельствует о достаточно широких возможностях, которые имели выходцы из различных социальных слоев в дореволюционной России благодаря системе образования. Достаточно вспомнить имя классика социологии XX века Питирима Александровича Сорокина (1889–1968), писавшего заменившей ему мать тетке Анисье: «Я из простого деревенского парня стал ведущим ученым не только Европы, но и Америки» [Сапов 2013, 17].

Родиной П.А. Сорокина было далекое село Турья Яренского уезда Вологодской губернии, в 120 километрах от тогдашнего Усть-Сысольска (нынешней столицы Республики Коми Сыктывкара). Образование Сорокина началось с одногодичной церковно-приходской школы, затем он окончил Гамскую второклассную школу, в которой на пятерых учеников приходилось пять учителей. Затем обучался в церковно-учительской школе в деревне Хреново, окончить которую не удалось из-за связи Сорокина с революционным движением. С 1907 года он обучался на вечерних Черняевских курсах в Петербурге, где за 2 года сдал экстерном экзамены за 8 классов гимназии. Затем поступил в Психоневрологический институт, единственное в России учебное заведение, где профессорами М.М. Ковалевским и Е.В. Де Роберти читался самостоятельный курс по социологии. Но, проучившись год, П.А. Сорокин перешел на юридический факультет Петербургского университета, который окончил в 1914 году с дипломом I степени, был оставлен при кафедре уголовного права для подготовки к профессорскому званию и тогда же стал приват-доцентом кафедры социологии Психоневрологического института. В 1916 году сдал магистерский экзамен, и на март 1917 года была назначена защита магистерской диссертации [Сапов 2014, 6–15]. А далее в его судьбу вмешалась революция.

Для того, чтобы представить более завершенную педагогическую карьеру дореволюционной России, обратимся к судьбе представителя более старшего поколения, чем П.А. Сорокин. Речь идет об одном из крупных российских ученых конца XIX – первой трети XX века, специалисте по античной филологии, древнегреческой литературе, искусствоведе и историке Алексее Николаевиче Деревницком (1859–1943). Он родился в семье ассессора Полтавского губернского правления. Провел детство и обучался в гимназиях в Харькове и Белгороде, получив золотую медаль по окончании. В 1884 году завершил свое обучение на историко-филологическом факультете

Харьковского университета со степенью кандидата и был оставлен стипендиатом для двухгодичного приготовления к профессорскому званию по предмету греческой словесности. Еще до защиты магистерской диссертации стал приват-доцентом Харьковского университета. Свою магистерскую диссертацию «Гомерические гимны: анализ памятника в связи с историей его изучения» он защитил в Санкт-Петербургском университете (утверждена в декабре 1889 года). А через два года, в декабре 1891 года, получил степень доктора греческой словесности от Совета Харьковского университета за диссертацию «О начале историко-литературных занятий в Древней Греции». В 1892 г. он становится экстраординарным профессором Харьковского университета, а в следующем году переводится в Новороссийский университет. В Одессе А.Н. Деревницкий занимается не только наукой, но и становится администратором. В ноябре 1894 года он назначен деканом историко-филологического факультета Новороссийского университета, а в 1903–1905 годах был ректором этого университета. Осенью 1905 года он был назначен попечителем Казанского учебного округа. Его заслугой стало открытие Саратовского университета. С 31 декабря 1911 года А.Н. Деревницкий стал попечителем Киевского учебного округа, с октября 1915 года — Уфимского (Оренбургского) учебного округа. После Февраля 1917 года он вышел в отставку, переехал в Крым, где еще в 1907 году купил землю в Ялте [Непомнящий 2021, 189–246]. В Крыму А.Н. Деревницкий участвовал в организации Таврического (Крымского) университета. В 1918 году он избирается первым деканом историко-филологического факультета этого университета. В 1920 году советская власть закрывает факультет как «рассадник мелкобуржуазных элементов». После восстановления вуза Деревницкий работал профессором Крымского государственного университета имени М.В. Фрунзе (преобразованного в 1925 году в Крымский педагогический институт имени М.В. Фрунзе). В 1926 году известный в европейской научной среде А.Н. Деревницкий получил разрешение на научную командировку во Францию «за свой счет». В конце 1927 года при выборах директора института А.Н. Деревницкий организовал сопротивление предложенной Крымским обкомом ВКП(б) кандидатуре ассистента С.Т. Бобрышева, читавшего в вузе курс по истории ВКП(б) и обществоведению. За это А.Н. Деревницкий получил характеристику как «политический вдохновитель, организатор и вождь антисоветских элементов здешней профессуры». В начале 1930-х годов А.Н. Деревницкий ушел из института [Там же].

Эти примеры образовательного социального лифта отнюдь не означают, что движение в верхние слои общества было исключительно по научно-педагогической стезе. Они лишь подчеркивают существование возможностей, имевшихся в «дворянской империи», для продвижения наиболее талантливых выходцев из самых разных слоев населения.

### **Заключение**

Тут возникает вполне закономерный вопрос: если мы наблюдаем столь успешное социально-экономическое развитие в предреволюционные десятилетия, то чем объяснить те революционные потрясения, которые пережила Россия в начале XX столетия? Или социальные и экономические проблемы находятся вне сферы влияния на возникновение революционных событий? Ответ на эти вопросы связан с осознанием влияния на общественное развитие не только долгосрочных социально-экономических тенденций и факторов, но и конъюнктуры, складывающейся в конкретные моменты, переживаемые обществом. Временные сложности и трудности, нередко возникающие в истории стран, в сознании их населения оцениваются как предел развития их социальных систем, за порогом которых прежняя жизнь выглядит невозможной и нежелательной. В этих условиях человеческий фактор приобретает решающее значение, а социально-психологические настроения людей мотивируют их на антиобщественные действия. Так складывались обстоятельства в феврале 1917 года.

**Список литературы:**

- Андриянов В.И. Косыгин. М.: Молодая гвардия, 2004.
- Бессолицын А.А. Государство и съезды предпринимателей в России (вторая половина XIX – начало XX в.). М.: ИРИ РАН, Центр гуманитарных инициатив, 2020.
- Бессолицын А.А., Шапкин И.Н. Общественные организации России: интеллектуальный вклад в экономическую модернизацию (вторая половина XIX – начало XX в.). М.: РУСАЙНС, 2021.
- Боханов А.Н. Крупная буржуазия России. М.: Проспект, 2023.
- Волков С.В. Элитные социальные группы и государственная служба в России. М.: Русский фонд содействия образованию и науке, издательство Университета Дмитрия Пожарского, 2021.
- Всемирная История: в 10 т. Т. 7 (1870–1917 гг.) / под ред. Е.М. Жукова. М.: АН СССР, 1960.
- Государственная власть и крестьянство в XIX – начале XXI века / отв. ред. и сост. В.В. Кондрашин, А.И. Шевельков. М.: ИРИ РАН, 2020.
- Иванова Н.А. Формирование среднего класса в Российской империи конца XIX – начала XX в. Теория и конкретика. М.: ИРИ РАН, Центр гуманитарных инициатив, 2018.
- Иванова Н.А., Желтова В.П. Сословное общество Российской империи (XVIII – начало XX века). М.: Новый хронограф, 2019.
- История Коммунистической партии Советского Союза. Изд. / руководитель авт. коллектива акад. Б.Н. Пономарев. М.: Политиздат, 1985.
- Кирьянов Ю.И. Жизненный уровень рабочих России (конец XIX – начало XX в.). М.: Наука, 1979.
- Китанина Т.М. Война, хлеб, революция: продовольственный вопрос в России. 1914 – октябрь 1917. Л.: Наука, 1985.
- Корелин А.П. Дворянство в пореформенной России: 1861–1904: состав, численность, корпоративная организация. М.: Наука, 1979.
- Куликов С.В. Бюрократическая элита Российской империи накануне падения старого порядка (1914–1917). Рязань: П.А. Трибунский, 2004.
- Медведева Т.Н. Россия и мировое сельское хозяйство в 1913 г. // Финансовая аналитика: проблемы и решения. 2013. Т. 6. № 26. С. 52–55.
- Меньшиков М.О. Письма к ближним. Полное собрание в 16 тт. Т. 1. 1902. СПб.: Издательство «Машина времени», 2019.
- Минц И.И. История Великого Октября. Т. 1. Свержение самодержавия. М.: Наука, 1967.
- Мионов Б.Н. Благосостояние населения и революции в имперской России: XVIII – начало XX века. М.: Издательство «Вест мир», 2012.
- Мионов Б.Н. Российская империя: от традиции к модерну. В 3-х т. Т. 1. СПб.: Изд. Дмитрий Баланин, 2014.
- Мионов Б.Н. Социальная история России периода империи (XVIII – начало XX в.). Т. 1. СПб.: Изд. Дмитрий Буланин, 2003.
- Непомнящий А.А. Восточный факультет: неизвестные страницы истории кримоведения. Саратов: ООО «Амирит», 2021.
- Огановский Н.П. Очерки по экономической географии СССР. М.: «Новая деревня», 1924.
- Романов Б.С. Николай II и Россия до 1917 года. Правда и мифы. М.: «Автор», 2017.

Сапов В.В. В начале «Длинного пути» // Сорокин П.А. Преступление и кара, подвиг и награда. М.: Российская политическая энциклопедия (РОССПЭН), 2013. С. 14–35.

Сапов В.В. Жизнь и творчество П.А. Сорокина // Сорокин П.А. Ранние сочинения: 1910–1914 годы. СПб.: Изд. Дом «Мирь», 2014. С. 5–43.

Струмилин С.Г. Очерки экономической истории России и СССР. М.: Наука, 1966.

Хрущёв Н.С. Воспоминания: Время. Люди. Власть. В 2-х книгах. Кн. 2. М.: Вече, 2016.

Челинцев А.Н. Русское сельское хозяйство перед революцией. М.: Новый Агроном, 1928.

Chinnella E. 1917: la Russia verso l'abisso. Pisa; Cagliari: Della Porta ed., 2012.

Koenker D.P., Rosenberg W.G. Strikes and Revolution in Russia, 1917. Princeton: Princeton univ. press, 2016.

### **References:**

Andriyanov V.I. (2004) *Kosygin*. М.: Molodaya gvardiya.

Bessolitsyn A.A. (2020) *Gosudarstvo i s"yezdy predprinimateley v Rossii (vtoraya polovina XIX – nachalo XX v.)* [The state and congresses of entrepreneurs in Russia (second half of the 19<sup>th</sup> – early 20<sup>th</sup> centuries)]. Moscow: IRI RAN, Tsentr gumanitarnykh initsiativ.

Bessolitsyn A.A., Shapkin I.N. (2021) *Obshchestvennyye organizatsii Rossii: intellektual'nyy vklad v ekonomicheskuyu modernizatsiyu (vtoraya polovina XIX – nachalo XX v.)* [Public organizations in Russia: Intellectual contribution to economic modernization (second half of the 19<sup>th</sup> – early 20<sup>th</sup> centuries)]. Moscow: RUSAYNS.

Bokhanov A.N. (2023) *Krupnaya burzhuaziya Rossii* [Russian big bourgeoisie]. Moscow: Prospekt.

Chelintsev A.N. (1928) *Russkoye sel'skoye khozyaystvo pered revolyutsiyey* [Russian agriculture before the revolution]. Moscow: Novyy Agronom.

Chinnella E. (2012) *1917: la Russia verso l'abisso*. Pisa; Cagliari: Della Porta ed.

Ivanova N.A. (2018) *Formirovaniye srednego klassa v Rossiyskoy imperii kontsa XIX – nachala XX v. Teoriya i konkretika*. [Formation of the middle class in the Russian Empire at the end of the 19<sup>th</sup> and beginning of the 20<sup>th</sup> centuries. Theory and specifics]. Moscow: IRI RAN, Tsentr gumanitarnykh initsiativ.

Ivanova N.A., Zheltova V.P. (2019) *Sosloynoye obshchestvo Rossiyskoy imperii (XVIII – nachalo XX veka)* [Estate society of the Russian Empire (18<sup>th</sup> – early 20<sup>th</sup> centuries)]. Moscow: Novyy khronograf.

Khrushchev N.S. (2016) *Vospominaniya: Vremya. Lyudi. Vlast'. V 2-kh knigakh. Kn. 2* [Memories: Time. People. Power. In 2 books. Book 2]. М.: Vechе.

Kir'yanov Yu.I. (1979) *Zhiznenny uroven' rabochikh Rossii (konets XIX – nachalo XX v.)* [Living standards of Russian workers (late 19<sup>th</sup> – early 20<sup>th</sup> centuries)]. Moscow: Nauka.

Kitanina T.M. (1985) *Voyna, khleb, revolyutsiya: prodovol'stvennyy vopros v Rossii. 1914 – oktyabr' 1917* [War, bread, revolution: Food issue in Russia. 1914 – October 1917]. Leningrad: Nauka.

Koenker D.P., Rosenberg W.G. (2016) *Strikes and Revolution in Russia, 1917*. Princeton: Princeton univ. press.

Kondrashin V.V., Shevel'kov A.I. (eds.) (2020) *Gosudarstvennaya vlast' i krest'yanstvo v XIX – nachale XXI veka* [State power and the peasantry in the 19<sup>th</sup> – early 21<sup>st</sup> centuries]. Moscow: IRI RAN.

Korelin A.P. (1979) *Dvoryanstvo v poreformennoy Rossii: 1861–1904: sostav, chislennost', korporativnaya organizatsiya*. [Nobility in post-reform Russia: 1861–1904: Composition, numbers, corporate organization]. Moscow: Nauka.

Kulikov S.V. (2004) *Byurokraticheskaya elita Rossiyskoy imperii nakanune padeniya starogo poryadka (1914–1917)*. [The bureaucratic elite of the Russian Empire on the eve of the fall of the old order (1914–1917)]. Ryazan': P.A. Tribunskiy.

- Medvedeva T.N. (2013) Rossiya i mirovoye sel'skoye khozyaystvo v 1913 g. [Russia and world agriculture in 1913]. *Finansovaya analitika: problemy i resheniya*. Vol. 6. No. 26. P. 52–55.
- Men'shikov M.O. (2019) *Pis'ma k blizhnim: Polnoye sobraniye v 16 tt. T. 1. 1902* [Letters to fellows: Complete collection in 16 vols. Vol. 1. 1902]. Saint Petersburg.: Izdatel'stvo «Mashina vremeni», 2019.
- Mints I.I. (1967) *Istoriya Velikogo Oktyabrya. T. 1. Sverzheniye samoderzhaviya* [History of the Great October Revolution. Vol. 1. Overthrow of the autocracy]. Moscow: Nauka.
- Mironov B.N. (2003) *Sotsial'naya istoriya Rossii perioda imperii (XVIII – nachalo XX v.)* [Social history of Russia during the imperial period (18th – early 20 centuries)]. Vol. 1. Saint Petersburg.: Izd. Dmitriy Bulanin.
- Mironov B.N. (2012) *Blagosostoyaniye naseleniya i revolyutsii v imperskoy Rossii: XVIII – nachalo XX veka* [Welfare of the population and revolutions in imperial Russia: 18th – early 20th centuries]. Moscow: Izdatel'stvo “Ves' mir”.
- Mironov B.N. (2014) *Rossiyskaya imperiya: ot traditsii k modern. V 3-kh t. T. 1* [Russian Empire: From tradition to modernity. In 3 vol. Vol. 1]. SPb.: Izd. Dmitriy Balanin.
- Nepomnyashchiy A.A. (2021) *Vostochnyy fakul'tet: neizvestnyye stranitsy istorii krymovedeniya* [Oriental faculty: Unknown pages in the history of Crimean studies]. Saratov: OOO “Amirit”.
- Oganovskiy N.P. (1924) *Ocherki po ekonomicheskoy geografii SSSR* [Essays on the economic geography of the USSR]. Moscow: “Novaya derevnya”.
- Ponomarev B.N. (ed.) (1985) *Istoriya Kommunisticheskoy partii Sovetskogo Soyuza* [History of the Communist Party of the Soviet Union]. Moscow: Politizdat.
- Romanov B.S. (2017) *Nikolay II i Rossiya do 1917 goda. Pravda i mify* [Nicholas II and Russia before 1917. Truth and myths]. Moscow: “Avtor”.
- Sapov V.V. (2013) V nachale «Dlinnogo puti» [At the beginning of the “Long Journey”]. In: Sorokin P.A. *Prestupleniye i kara, podvig i nagrada*. Moscow: Rossiyskaya politicheskaya entsiklopediya (ROSSP·EN). P. 14–35.
- Sapov V.V. (2014) Zhizn' i tvorchestvo P.A. Sorokina [Life and work of P.A. Sorokin]. In: Sorokin P.A. *Ranniye sochineniya: 1910–1914 gody*. Saint Petersburg: Izd. Dom “Mir”. P. 5–43.
- Strumilin S.G. (1966) *Ocherki ekonomicheskoy istorii Rossii i SSSR* [Essays on the economic history of Russia and the USSR]. Moscow: Nauka.
- Volkov S.V. (2021) *Elitnyye sotsial'nyye gruppy i gosudarstvennaya sluzhba v Rossii* [Elite social groups and civil service in Russia]. Moscow: Russkiy fond sodeystviya obrazovaniyu i nauke, izdatel'stvo Universiteta Dmitriya Pozharskogo.
- Zhukov E.M. (ed.) (1960) *Vsemirnaya Istoriya: v 10 t. T. 7 (1870–1917 gg.)* [World's history: in 10 vol. Vol. 7 (1870–1917)]. Moscow: AN SSSR.

Дата поступления/Received: 29.04.2024

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

УДК 930

DOI: 10.55959/MSU2070-1381-104-2024-107-121

Рецензия на книгу В.М. Зубока «Коллапс. Гибель Советского Союза»

Волгин Евгений Игоревич

Кандидат политических наук, SPIN-код РИНЦ: 1885-0532, ORCID: 0000-0002-9690-448X, [plytony@yandex.ru](mailto:plytony@yandex.ru)

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

**Аннотация**

Статья посвящена рассмотрению монографии профессора Лондонской школы экономики и политических наук В.М. Зубока «Коллапс. Гибель Советского Союза», изданной в России в 2023 году. Поскольку в последние годы число работ, посвященных данной проблематике, заметно снизилось, появление столь объемного труда является важным научным событием. Задача данной статьи-рецензии заключается в том, чтобы определить вклад автора в раскрытие проблемы союзной дезинтеграции. Монография рассматривается в общем контексте современной научной литературы, посвященной распаду СССР. В основе экспертной оценки лежат следующие критерии: научная объективность, характер использованных источников и литературы, структура изложения и общий замысел работы. На основании проведенного анализа монографии В.М. Зубока можно заключить, что данная работа представляет собой фундаментальное историко-политологическое исследование. Автор использует значительное количество разнообразных (во многом уникальных) источников, при этом делая упор на материалы личного происхождения (мемуары, интервью). Это помогает понять субъективные (скрытые) механизмы принятия тех или иных судьбоносных решений. Наиболее удачной стороной исследования является комплексное рассмотрение экономических, политических, национальных процессов, протекавших в СССР накануне его распада, с учетом влияния внешнеполитического фактора. Главную причину гибели СССР В.М. Зубок видит в крайне неудачных реформах, не подходящих для советского государства, с учетом уникальности и специфики последнего. Помимо просчетов высшего партийно-государственного руководства, большую ответственность за гибель СССР автор возлагает на «западных партнеров» М.С. Горбачева (прежде всего — США), которые при желании могли спасти гибнущий СССР с помощью предоставления масштабной финансово-экономической помощи. Однако, как доказывает автор, Запад не собирался этого делать, терпеливо наблюдая коллапс своего стратегического противника. В этом свете исследование В.М. Зубока позволяет лучше понять современную политику России, которая стремится не повторить ошибок перестройки.

**Ключевые слова**

В.М. Зубок, М.С. Горбачев, Б.Н. Ельцин, Дж. Буш, Дж. Бейкер.

**Для цитирования**

Волгин Е.И. Рецензия на книгу В.М. Зубока «Коллапс. Гибель Советского Союза» // Государственное управление. Электронный вестник. 2024. № 104. С. 107–121. DOI: 10.55959/MSU2070-1381-104-2024-107-121

Review of the Book by V.M. Zubok “Collapse. The Fall of the Soviet Union”

Evgeniy I. Volgin

PhD, ORCID: 0000-0002-9690-448X, [plytony@yandex.ru](mailto:plytony@yandex.ru)

Faculty of History, Lomonosov Moscow State University, Moscow, Russian Federation.

**Abstract**

The article considers the monograph by professor of the London School of Economics and Political Sciences V.M. Zubok “Collapse. The Fall of the Soviet Union” published in Russia in 2023. Considering that in recent years the number of works devoted to this issue has noticeably decreased, the appearance of such a thorough study is an important scientific event. The purpose of this article is to determine the author’s contribution to uncovering the problem of the USSR collapse. This monograph is considered in the general context of modern scientific issues devoted to the collapse of the USSR. The expert assessment is based on the following criteria: scientific objectivity, the nature of the sources and literature used, the structure of presentation and the general intent of the work. Based on the analysis of the V.M. Zubok’s monograph, it can be concluded that this work represents a fundamental historical and political science study. The author uses a huge number of diverse (and in many ways unique) sources, while focusing on personal materials (memoirs, interviews). This approach helps to understand the subjective (hidden) mechanisms of making certain fateful decisions. The undoubted advantages of the study include a comprehensive consideration of the economic, political, and national processes that took place in the late USSR, considering the foreign policy factor that influenced the fate of the Soviet Union. The main reason for the fall of the Soviet Union according to V.M. Zubok are reforms that were extremely unsuccessful and not suitable for the Soviet state, given the uniqueness and specificity of the country. In addition to the mistakes of the top leadership, the author places great responsibility for the fall of the USSR on the “Western partners” of Gorbachev (primarily the USA). The George W. Bush administration could, if it wanted, save the USSR by providing large-scale financial and economic assistance. However, as the author proves, the United States did not intend to do this, patiently watching the collapse of its strategic enemy. Therefore, Zubok’s study helps to better understand the meaning of modern Russian policy aimed at not repeating the mistakes of perestroika.

**Keywords**

V.M. Zubok, M.S. Gorbachev, B.N. Yeltsin, G. Bush, J. Baker.

**For citation**

Volgin E.I. (2024) Review of the Book by V.M. Zubok “Collapse. The Fall of the Soviet Union”. *Gosudarstvennoye upravleniye. Elektronnyy vestnik*. No. 104. P. 107–121. DOI: 10.55959/MSU2070-1381-104-2024-107-121

## Введение

Несмотря на то, что с момента распада СССР прошло уже более тридцати лет, интерес к этому событию не угасает. Среди недавно вышедших исследований стоит выделить материалы второй Всероссийской конференции «Ветер Перестройки — 2022» (Санкт-Петербург, 9–11 ноября 2022 г.) [Ветер Перестройки 2023]. Авторы вошедших в это издание статей затрагивают широкий спектр сюжетов как позднесоветской, так и постсоветской истории. Стоит также обратить внимание на книгу «Причины распада СССР: вопросы методологии исследования» [Маслов и др. 2022]. Работа разделена на две части. В первой речь идет об основных факторах (социально-экономических, национально-государственных и партийно-политических) интеграции и дезинтеграции в истории Союза ССР. Вторая часть непосредственно посвящена теоретико-методологическим проблемам исследования причин распада СССР. Можно отметить работу Н.Н. Ефимова «Распад СССР: 1991 год». Автор делает акцент на попытках советской армии и ее генералитета предотвратить крушение союзного государства [Ефимов 2021]. Среди зарубежных исследователей несколько особняком стоит книга С. Гуанпана «Развал СССР и КПСС: взгляд китайского ученого» [Гуанпан 2022]. Эта работа (в силу понятных причин) написана больше с партийных, чем с научных позиций.

На этом фоне появление в России фундаментального исследования В.М. Зубока «Коллапс. Гибель Советского Союза» [Зубок 2023] является значимым историографическим событием (впервые эта книга была издана в США в 2021 [Zubok 2021]). Заслуживает внимания фигура самого автора. Владислав Мартинович Зубок — известный историк, окончивший истфак МГУ. С 1990-х гг. преподает в США. В настоящее время является профессором Лондонской школы экономики и политических наук. В.М. Зубок — автор фундаментальных книг о советской внешней политике и холодной войне, среди которых: «Неудавшаяся империя. Советский Союз в холодной войне от Сталина до Горбачева» [Зубок 2011], «Внутри холодной войны Кремля: от Сталина до Хрущева» [Zubok, Pleshakov 1997].

Задача настоящей статьи — рассмотреть монографию В.М. Зубока «Коллапс. Гибель Советского Союза» с тем, чтобы оценить вклад автора в раскрытие глобальной историографической проблемы, обозначенной в названии. Монография рассматривается в общем контексте современной научной литературы, посвященной распаду СССР.

Стоит отметить, что исследование В.М. Зубока посвящено не столько истории самой перестройки, сколько периоду, связанному именно с агонией СССР (1990–1991). Учитывая, что объем русскоязычного издания превышает 600 стр., даже не читая книгу, понимаешь, с какой тщательностью и скрупулезностью описаны последние годы и месяцы жизни Союза ССР. Источниковая база исследования впечатляет. Сюда включены материалы российских и зарубежных архивов, опубликованные и (что особенно ценно) неопубликованные мемуары и дневники непосредственных участников событий, интервью, которые автор взял у советских и зарубежных государственных и общественных деятелей. Но особенно ценными кажутся рассекреченные материалы зарубежных внешнеполитических ведомств. Библиография представлена книгами и статьями отечественных и зарубежных (англоязычных) исследователей перестройки.

Автор не пытается сохранить интригу на всем протяжении повествования, а четко формулирует свою позицию в самом начале исследования: «Неумышленное разрушение советской экономики и финансов теми, кто ее реформировал, — самое убедительное объяснение и, по-видимому, главная причина распада СССР» [Зубок 2023, 25]. Таким образом, исследователь утверждает, что в основе крушения советского государства лежали именно неудачные реформы, нежели злой умысел М.С. Горбачева (с другой стороны, известная фраза одного французского деятеля: «Это больше, чем преступление, это ошибка» в этой связи не теряет своей актуальности). Вообще, по характеру

изложения, подаче материала, а также обилию использованных источников книга В.М. Зубока напоминает фундаментальный труд С. Плохия «Последняя империя. Падение Советского Союза», изданный в 2015 г. на Западе [Ploky 2015], а затем ставший доступным для русскоязычной аудитории [Плохий 2016] (сам Зубок неоднократно ссылается на книгу своего коллеги). Оба автора не всегда придерживаются строгой историко-хронологической последовательности, больше опираясь на проблемный подход.

### ***Роковые реформы (1987–1989)***

Именно так в книге обозначены экономические и политические новации М.С. Горбачева, после проведения которых Советский Союз «свалился» в глубокое историческое пике. В целом нельзя сказать, что негативная оценка автором «горбачевского НЭПа» сильно разнится с критическими суждениями, которые встречаются в литературе. Однако В.М. Зубок выделил одну немаловажную деталь, которую зачастую игнорировали другие исследователи. Экономическая либерализация (в том числе появление кооперативных банков при госпредприятиях) пробил большую неконтролируемую брешь в финансовой системе СССР, где «нал» и «безнал» всегда были отделены друг от друга непроницаемой перегородкой. Более того, Зубок считает, что именно «финансовый некролог» СССР лучше всего рассказывает историю его крушения. Например, если в 1986–1987 гг. когда правительство впервые столкнулось с проблемой дефицита бюджета, эмиссия Минфина не превышала 6 млрд, то на исходе 1991 г. она превысила 93 млрд руб. Государство, не способное обеспечить стабильность своей валюты, было обречено на распад. Не ускользают от внимания исследователя и другие экономические проблемы (невозможность для советского сверхиндустриального и почти полностью огосударственного народного хозяйства повторить «китайское экономическое чудо», отложенная реформа цен и т. д.). Автор указывает, что с начала 1989 г. Горбачев утратил интерес к экономике, полностью переключившись на грядущую политическую реформу [Зубок 2023, 519, 106]. Что ж, «дурная привычка» не доводить до конца начатое, водившаяся за генсеком еще в его бытность руководителем Ставропольского края, стала фатальной для всего Союза, ввергнутого в череду судьбоносных преобразований.

Не менее критично автор оценивает политические новации М.С. Горбачева. «Идея Горбачева, — пишет В.М. Зубок, — поражала своим размахом: вернуть российский коммунизм на исходную точку его прихода к власти и перенаправить великий эксперимент в демократическое русло» [Там же, 65]. Действительно, если экономические нововведения в той или иной степени имели некоторые аналоги в советской истории (НЭП, косыгинская реформа), то политическая реформа сама по себе являлась беспрецедентным и крайне опасным экспериментом. При этом автор обратил внимание на тот факт, что в ходе демократизации «архитектор перестройки» игнорировал создание органов сильной исполнительной власти [Там же, 66]. С другой стороны, быть может, Горбачев, твердивший о незыблемости однопартийной системы, просто не видел смысла в усилении исполнительной власти. Однако Съезд народных депутатов, как метко подметил автор, «сделал политическую власть в СССР прозрачной и свел ее к числу голосов». Тем самым в глазах советских людей она потеряла свою страшную тайну [Там же, 116]. Сама же двухуровневая система советского парламентаризма, считает Зубок, сделала СССР неуправляемым, а после его распада эта же модель едва не поставила саму Россию на грань краха, ввергнув ее в конституционный кризис: «Только насильственная отмена горбачевской системы Советов... Ельциным в октябре 1993 г. дала возможность стабилизировать конституционный порядок» [Там же, 67]. Подобные наблюдения позволяют по-новому взглянуть на причины политического кризиса 1993 г.

### **«Рукотворный» национализм**

Гласность и демократизация на фоне ухудшения социально-экономической ситуации привели к началу открытого внутривнутриполитического противостояния, которое в союзных республиках приобрело форму открытого национал-сепаратизма. Основное внимание автора приковано к ситуации в Прибалтике, где с 1987 г. появились первые признаки национализма, носителем которого, впрочем как и в остальных республиках, стала местная интеллигенция. Однако Горбачев, по мнению В.М. Зубока, видел в «национальной» интеллигенции не угрозу, а скорее союзника для реализации своих планов. Здесь, очевидно, следует добавить, что подобная иллюзия могла возникнуть у «просвещенного генсека» вследствие обожания последнего со стороны столичной либеральной интеллигенции (но лишь до того момента, пока она не избрала своим кумиром Ельцина). В целях предотвращения этнических конфликтов горбачевское руководство подхватило идею создания народных фронтов «в поддержку перестройки», основу которых составили представители местных неформалов. Камуфлируя свои сепаратистские устремления за перестроечной риторикой, прибалтийские националисты очень быстро подчинили обновленные республиканские партийные структуры борьбе за выход из СССР. Вскоре опыт национальной мобилизации в Прибалтике был успешно апроприирован другими союзными республиками: от России, Украины и Белоруссии до Закавказья и Средней Азии.

Возможным преодолением кризиса советской этнофедерации могло стать подписание нового Союзного договора (СД). Идея «перезагрузки» СССР была впервые озвучена прибалтами и, как пишет автор, первоначально поддержана Горбачевым. Однако после известной акции «Балтийский путь» генсек отложил эту идею в долгий ящик и вернулся к ней только через год [Там же, 129]. Здесь стоит добавить, что решающее значение, повлиявшее на решение Горбачева вернуться к идее СД, стало принятие Россией Декларации «О государственном суверенитете», после чего почва стала в буквальном смысле уходить из-под генсека-президента. Но время было упущено, а если учесть, что реально к выработке Союзного договора Горбачев и республиканская элита приступят лишь в апреле 1991 г., когда переговорные позиции федерального центра были значительно ослаблены, то о каком сохранении Союза ССР могла идти речь?

### **Российский фактор**

Ослабление федерального центра неминуемо заставило вспомнить о своем «униженном положении» в составе Союза государствообразующую республику. Подобные настроения в России изначально также ретранслировались представителями творческой интеллигенции (писателями В.Г. Распутиным и А.И. Солженицыным, филологом Д.С. Лихачевым) и были использованы политиками-популистами типа Б.Н. Ельцина, занявшего пустовавшее место «русского царя». Именно ельцинский вариант лег в основу Декларации «О государственном суверенитете РСФСР». Автор характеризует этот документ как самое поразительное решение, принятое парламентским голосованием, где консервативный национализм сочетался с идеей построения демократии. Позже с подачи Ельцина российский Съезд принял техническое, но поистине революционное постановление, которое позволило российским республиканским министерствам, до того момента чисто декоративным учреждениям, взять под контроль экономические активы на территории РСФСР. По сути, это стало объявлением политической и экономической войны союзному центру [Там же, 173].

В.М. Зубок не акцентирует внимание на конкретных нормативных актах, которые составили содержание так называемой войны законов, развернувшейся между союзным центром и российской администрацией после принятия Декларации. Ничего не говорится также об «убийственном»

для РСФСР союзном законе от 26 апреля 1990 г. «О разграничении полномочий между Союзом ССР и субъектами федерации», который консолидировал депутатский корпус вокруг радикального (ельцинского) варианта Декларации о суверенитете. Впрочем, историко-политологическому исследованию простиительно избегать строгих юридических подробностей.

### **«Восемь пунктов» Горбачева как альтернатива рыночной экономике**

Декларация «О государственном суверенитете РСФСР», а также избрание Б.Н. Ельцина Председателем ВС РСФСР, как утверждает В.М. Зубок, закрыли окно возможностей, которое появилось у Горбачева после его избрания Президентом СССР. Ответом на эти действия могло стать лишь принятие спасительной экономической чудо-стратегии, способной кардинально переломить кризисную ситуацию. Как раз в этот момент Горбачеву «подвернулась» экономическая программа Г. Явлинского, которая впоследствии получила название «500 дней» и стала альтернативой правительственной программе (Н.И. Рыжкова — Л.И. Абалкина) перехода к рынку. Зубок соглашается с биографом Горбачева У. Таубманом, который считает, что советский лидер поддержал «500 дней» скорее от безысходности, чем из холодного расчета [Taubman 2017, 528].

При этом автор отнюдь не склонен превозносить программу «500 дней», как это делали в те годы российские «демократы». Напротив, В.М. Зубок считает, что экономисты сделали огромную уступку национализму, записав в своей программе, что основным субъектом регулирования экономики являются союзные республики, тогда как для Рыжкова и Абалкина основными акторами рыночной экономики должны были стать союзные министерства. Экономическая дискуссия, переросшая в политическое противостояние между союзными лоббистами (премьером Н.И. Рыжковым, председателем Госплана СССР Ю.Д. Маслюковым, председателем ВС СССР А.И. Лукьяновым) и ельцинской администрацией, закончилась ничем: Горбачев так и не сделал выбор. В то же время Зубок считает, что в такой нерешительности была своя логика: без центрального правительства президент остался бы один на один с пятнадцатью республиками, а в советской экономике, где все основные отрасли строились как централизованные конгломераты, воцарился всеобщий хаос [Зубок 2023, 197].

Но если бы, допустим, Г. Явлинский «не смутил» тогда Горбачева своей «соблазнительной» программой, тогда, быть может, советское правительство приступило к строительству номенклатурного капитализма и судьба Союза могла быть совсем иной. Впрочем, в те годы стратегию «рыночного прорыва» не разрабатывал только ленивый, поэтому, не будь Явлинского, альтернатива его концепции все равно бы нашлась. Например, свою программу реформ (о которой весьма комплементарно отзывается автор) разрабатывал академик Н.Я. Петраков. Другое дело, что при любой альтернативе результат (вернее — его отсутствие) выглядел бы точно так же. И это неудивительно, ибо даже Ельцин, о чем повествует далее автор, осенью 1991 г. далеко не сразу принял план радикальной экономической либерализации, предложенный Гайдаром и Бурбулисом. После бесплодных экономических дискуссий на повестку дня встал вопрос об использовании непопулярных мер в целях спасения страны. Однако и в этом вопросе также было необходимо слово президента, который продолжал колебаться. В итоге Горбачев под давлением «ястребов» предложил IV Съезду (который ошибочно обозначен в книге как V внеочередной) свои знаменитые «восемь пунктов». По сути, жизненно необходимые экономические преобразования подменялись административными мерами, которые заключались в усилении президентской власти. Здесь хочется обратить внимание на одну любопытную закономерность: чем больше Горбачев аккумулировал полномочий, тем сильнее разваливалась страна. Впрочем, подобный феномен вполне объясним: власть все больше концентрировалась в руках человека, не способного признавать свои ошибки и, как следствие этого, принимать трудные, но при этом необходимые в целях исправления ситуации решения.

**«Павлов день»**

Говоря о кадровых решениях М.С. Горбачева, принятых после отставки правительства Рыжкова, В.М. Зубок останавливается на фигуре нового премьер-министра В.С. Павлова. Несмотря на то, что народ отнесся к первому (и последнему) главе Кабмина СССР иронично, прозвав его «ежиком в тумане», автор «Коллапса...» изображает Валентина Павлова как холодного профессионала и жесткого администратора, лишенного властных амбиций, но при этом верящего в свою способность спасти союзное государство. Основной тезис, от которого отталкивался новый премьер, сводился к необходимости восстановления государственного контроля над денежной массой. Так, по настоянию Павлова был введен 20%-ный налог с предприятий, позволивший изъять крупную наличность из теневого оборота. Конечно, реформа не могла спасти советскую экономику, тем не менее помогла правительству отсрочить финансовый крах.

Кроме того, Павлов не поддался на шантаж бастующих шахтеров, отказавшись сесть с их представителями за стол переговоров, пока те не возобновят работу. Он даже отклонил предложение Горбачева найти деньги на умиротворение бастующих путем повышения зарплат (к слову, в 1989 г., когда по стране прокатились первые забастовки горняков, правительство выделило отрасли 1 млрд руб.). Председатель Кабмина пошел дальше: с одобрения Горбачева он объявил мораторий на все митинги в Москве в конце марта – начале апреля 1991 г. (время проведения III Съезда народных депутатов РСФСР, где планировалась отставка Ельцина). Одновременно под предлогом защиты народных депутатов РСФСР в столицу были введены войска. Однако эта демонстрация решимости в итоге обернулась фиаско: митинги, несмотря на запрет, все-таки состоялись, войска вскоре были выведены, а Ельцин вместо отставки получил на Съезде дополнительные полномочия. Но самое главное, после напряженной борьбы более двух третей депутатов, включая членов КП РСФСР, проголосовали за введение в России поста президента, назначив выборы на 12 июня 1991 г.

**Борис Ельцин: всенародный президент призрачной республики**

В книге упоминается о президентской кампании Б.Н. Ельцина, которая протекала в «сокращенном» режиме, что давало ему дополнительные шансы как «действующему лидеру». Впечатляющую работу проделали активисты движения «Демократическая Россия», впервые применившие западные политтехнологии в условиях все еще советской политической борьбы. Тысячи добровольцев из «ДемРоссии» участвовали в «низовой» агитации за Ельцина. Большинство, как пишет автор, были представителями бунтарской «научно-технической интеллигенции». Вообще, российское демократическое движение характеризуется в книге как «восстание специалистов», костяк которого составляли работники высокотехнологичных предприятий ВПК. Последние наивно полагали, что, избавившись от советского бюрократического гнета, смогут самостоятельно выйти на внешний рынок и зарабатывать твердую валюту. Однако гайдаровская либерализация очень быстро развеяла этот миф, заставив тысячи сотрудников оборонных предприятий осваивать менее престижные профессии. Неудивительно, что многие из них вскоре разочаруются в своем кумире и пополнят электорат В. Жириновского, который выступал оппонентом Ельцина на тех выборах. В.М. Зубок характеризует Жириновского не иначе, как «русского шовиниста», который апеллировал к низким инстинктам той публики, которая входила в электорат Ельцина, но менее образованным, агрессивным, симпатизирующим сильной руке [Там же, 299]. Конечно, нельзя сказать, что в 1990-е гг. Жириновский «дышал в затылок» российскому президенту. Тем не менее своим феноменальным успехом Владимир Вольфович был обязан именно таким политикам, как Горбачев и Ельцин, которых неистово критиковал.

Что касается Ельцина, то после своей сокрушительной победы на президентских выборах он совершил не менее триумфальный визит в США, где вызвал восторг у американского истеблишмента, обещая «отпустить Прибалтику» (!) и открыть страну для бизнеса. Дж. Буш даже был вынужден немного осадить высокого российского гостя, попросив его «сильно не раскачивать лодку», то есть «не играть» против Горбачева, с которым у американского президента сложились теплые дружеские отношения. Борис Ельцин хотя и пообещал Бушу, что «Россия твердо на стороне Горбачева» [Там же, 303], тем не менее вел свою игру.

В то же время В.М. Зубок не склонен переоценивать государственно-политический потенциал РФ. Российские власти в течение года с момента провозглашения суверенитета смогли лишь существенно нарушить работу центрального правительства и экономической системы, но при этом не создали собственных эффективных институтов, способных заменить центр. Таким образом, РФ оставалась республикой-призраком даже по сравнению с Прибалтикой, Украиной, Белоруссией или Казахстаном [Там же, 307]. Например, Банк России не обладал правом денежной эмиссии; российский МИД оставался «фиктивным» учреждением и был полностью зависим от помещений и услуг союзного МИДа; штат КГБ РСФСР, созданного в мае 1991 г., не превышал 20 человек. Да и сам Ельцин после избрания на пост президента поселился в Кремле лишь с позволения Горбачева, который выделил ему кабинет буквально через площадь от своего президентского офиса. У Ельцина также не было власти для реализации своего знаменитого указа «о департизации», с помощью которого он больше хотел впечатлить своих сторонников и весь мир [Там же, 305, 310]. Здесь хотелось бы вставить одну небольшую ремарку: отсутствие полномочных институций российской администрации с лихвой компенсировали новые республиканские СМИ, активно продвигавшие стратегию суверенизации.

### ***Исчезающий Левиафан***

Если российские государственные институты еще не стали полновластными органами, то союзные исполины (КПСС, КГБ, советская армия, ВПК), еще совсем недавно считавшиеся скрепами «советской империи», переживали свой закат. Так, союзная Компартия после XXVIII съезда превратилась в структуру без власти и стратегии. «Архитектор перестройки», по мнению автора, просто не знал, как использовать мощный политический инструмент в лице КПСС для проведения реформы, но при этом так и не научился управлять страной без участия компартии [Там же, 316].

Что касается почти четырехмиллионной армии, то она едва подходила для решения политических и межнациональных проблем. В книге приводится характерная фраза генерал-полковника В.А. Ачалова, чьи десантники не раз были втянуты в кровавые межэтнические разборки: «Расплачиваемся солдатскими жизнями за амбиции фюреров» [Там же, 225]. КГБ СССР во главе с В.А. Крючковым снабжало генсека-президента тщательно подобранной (и довольно тенденциозной) информацией, сея в его сознании подозрения по поводу своего окружения. Впрочем, считает автор, Горбачева, любившего получать от КГБ «секретные перехваты» о действиях своих политических оппонентов, такая ситуация вполне устраивала: «Советский лидер работал внутри комфортного мирка, который создавался и обслуживался КГБ, учитывая его запросы и слабости» [Там же, 230].

Что касается могучего советского ВПК, то он, по словам автора, превратился за годы реформ в «комплекс неуверенности». При этом директора оборонных предприятий отличались поразительной открытостью в общении с американскими представителями, которые стали частыми гостями на советских суперсекретных производствах. Горячее желание «оборонщиков» заключалось в том, чтобы поскорее выйти на мировой рынок. Иные, жалуясь на невнимание со стороны государства, были готовы уповать на американскую (!) поддержку, чем сильно удивили зарубежных гостей.

Ибо последние упорно доказывали своим наивным советским коллегам, что без государственной помощи их предприятиям просто не выжить, особенно во время перехода к рынку [Там же, 232–233]. Но едва ли американцы были готовы помочь своему главному конкуренту на международном рынке вооружений. Однако, читая эти строки, понимаешь, откуда в аппарате Госкомимущества РФ, которым руководил А. Чубайс, впоследствии взялись американские «специалисты» во главе с сотрудником ЦРУ Джонатаном Хэм<sup>1</sup>.

### **Фатальный референдум**

Всенародный плебисцит о сохранении Союза ССР 17 марта 1991 г. В.М. Зубок называет не иначе, как «кроликом», которого Горбачев внезапно извлек на Съезде. Референдум не спас союзное государство, однако сыграл ключевую роль в деле институализации президентской власти в России. Ибо далеко не все российские депутаты были готовы поддержать учреждение этого института в республике, а потому раз за разом проваливали известную инициативу Ельцина и его команды. Однако перспектива союзного плебисцита создавала исключительную возможность для российского лидера обратиться к россиянам через голову Съезда, да еще за федеральный счет. Кроме того, автор считает, что голосование за российское президентство также было направлено на сохранение территориальной целостности РФ, где, благодаря действиям союзного центра, стал проявляться национал-сепаратизм (неудивительно, что в ряде российских автономий президентский референдум не проводился). Что касается отдельных союзных республик, то здесь основной вопрос либо был «немного» скорректирован (Казахстан), либо к нему добавлялся дополнительный пункт (Украина), положительный ответ на который фактически дезавуировал утверждение о необходимости сохранения союзного государства. От себя добавим, что в не присоединившихся к союзному референдуму республиках (в Эстонии, Грузии, Армении) прошли альтернативные плебисциты, где подавляющее большинство высказалось за независимость. Но в чем автор абсолютно прав, так это в том, что эта лавина референдумов почти полностью погребла под собой стратегический проект Горбачева [Там же, 275].

Такой же пирровой победой для Горбачева стал новоогаревский процесс. Фактически союзный президент был вынужден согласиться на формулу Ельцина о «союзе суверенных государств», который тот предлагал с лета 1990 г. Встреча в Ново-Огареве, пишет В.М. Зубок, принесла Горбачеву лишь тактический успех, однако сам формат переговоров подогрел аппетиты республиканской элиты. В конечном счете Ново-Огарево стало площадкой, где республиканские правители смогли сговариваться за спиной Горбачева [Там же, 287]. Действительно, как показали дальнейшие события, идея «Беловежского саммита» впервые возникла у Ельцина и Шушкевича именно в Ново-Огареве, правда уже во время второго раунда переговоров (в ноябре 1991 г.), когда судьба Союза фактически была предрешена.

### **Заграница нам не поможет**

Стабилизационные меры кабинета В. Павлова дали определенный эффект, однако не могли вытянуть гибнущую советскую экономику, спасти которую могло только чудо. И тут мы узнаем о новой миссии Г. Явлинского, которого, казалось бы, списали со счетов после отклонения его программы «500 дней». Однако теперь ему помогал ведущий американский политолог профессор Гарвардского университета Г. Аллисон, который совместно с Явлинским выдвинул амбициозный

<sup>1</sup> Сотрудниками ЦРУ, работавшими с Чубайсом, могли быть Шлейфер и Хэй // РИА Новости [Электронный ресурс]. URL: <https://ria.ru/20130425/934532721.html> (дата обращения: 31.01.2024); Источник назвал имена «агентов ЦРУ» в окружении Чубайса // Forbes [Электронный ресурс]. URL: <https://www.forbes.ru/news/238297-istochnik-nazval-imena-agentov-tsru-v-okruzenii-chubaisa> (дата обращения: 31.01.2024); Шаповалов А., Скорлыгина Н. Гарвардские консультанты заигрались в России // Коммерсантъ. 2004. 30 июня.

проект «Большая сделка». Не вдаваясь в подробность данного предприятия, отметим, что речь шла о своего рода Плате Маршалла для Советского Союза, который подразумевал выделение СССР значительной суммы. С этим предложением Явлинский в составе советской делегации отправился в США.

Однако Дж. Буш, принявший гостей 31 мая 1991 г. (накануне саммита «Большой семерки»), недвусмысленно дал понять, что у правительства США в данный момент таких денег нет, да и на помощь G-7 советскому лидеру рассчитывать особо не стоит. Впрочем, советские гости, как пишет С.М. Зубок, особо не настаивали. А коли так, то вместо денег Буш отправил своему «другу Майклу» письмо, распечатанное с помощью его нового персонального компьютера (этим фактом американский президент, с трудом управлявшийся с современной чудо-техникой, был чрезвычайно горд). Иронично-издевательский текст послания, который приводится в книге, как нельзя лучше проясняет истинное отношение американской стороны к катастрофическому положению дел в СССР. Но гораздо более внятно позицию Штатов артикулировал министр финансов США Н. Брейди: «Превратить их [СССР — *Е.В.*] в третьестепенную державу» [Там же, 323].

Да и «благодетели» из ельцинского окружения (А. Козырев) умоляли американцев не давать деньги кабинету «реакционера» Павлова, которые пойдут «на поддержание на плаву системы, которой нужно дать утонуть». Читая эти строки, поражаешься цинизму не столько некоторых американских «политиков-ястребов» (для них коллапс главного геополитического противника был вполне желаем), сколько наших соотечественников. Впрочем, отдадим должное Бушу, который летом 1991 г. собирался на саммит в Москву не с пустыми руками. Чтобы как-то подсластить пилюлю, президент США утвердил кредит на сумму 1,5 млрд долл. на закупку Советским Союзом... американского зерна [Там же, 324, 326].

Не получив западной помощи, В. Павлов (с согласия Горбачева) был вынужден прибегнуть к внутренним заимствованиям на сумму 68 млрд руб. для закрытия дыр в бюджете. Речь шла о крупнейшем в советской истории включении «печатного станка». Кроме того, Госбанк СССР в тайне заимствовал деньги из сбережений населения, о чем стало известно лишь в последние дни существования Советского Союза. От себя добавим, что «озвучивать» эту новость уже после распада Союза пришлось правительству Гайдара, которое, по словам премьера, взяло на себя смелость «открыть дверку сейфа» и показать, что он пуст<sup>2</sup>.

Возвращаясь в 1991 год, отметим, что именно после провала «Большой сделки» В. Павлов представил депутатам ВС доклад о необходимости введения в стране чрезвычайного положения. Тогда его поддержали Д. Язов, Б. Пуго, В. Крючков. Это памятное заседание Верховного Совета стало прологом августовского путча. Интересно другое: если бы, допустим, у «западных партнеров» все-таки нашлось для СССР «каких-нибудь» 100 млрд долларов, судьба Союза, возможно, могла быть иной. А так получается, что августовский путч косвенно стал следствием жадности «коллективного Запада». Об этом прямо заявил Бушу в дни августовского кризиса премьер Канады Б. Малруни. Как бы то ни было, но по меткому замечанию С.В. Зубока, политическое будущее Горбачева теперь всецело зависело от поддержки Буша [Там же, 355].

### ***Новоогаревский сговор (и его последствия)***

На этом безрадостном фоне продолжалась подготовка нового Союзного договора. «Советский лидер, — пишет В.М. Зубок, — отказывался понимать, что подписание его не сможет решить основополагающие проблемы экономики и управления» [Там же, 347]. Более того, на наш взгляд, Союзный договор не мог спасти само государство. Ибо новое образование должно было зиждаться

<sup>2</sup> Егор Гайдар отвечает оппонентам, 1995 год // Youtube [Электронный ресурс]. URL: <https://www.youtube.com/watch?v=y1LDCnT7VPE> (дата обращения: 04.02.2024).

на прочном экономическом фундаменте (или же на четкой стратегии социально-экономических преобразований). Однако ни того, ни другого не просматривалось. Впрочем, сама модель, которую удалось выработать в Ново-Огареве, меньше всего напоминала федерацию и «тянуло» в лучшем случае на конфедеративное объединение. В книге упоминается о «тайной сделке» между Горбачевым, Ельциным и Назарбаевым, имевшей место в ходе последней закрытой встречи в Ново-Огареве. Суть ее заключалась в согласии президента РФ подписать СД в обмен на ряд существенных уступок со стороны союзного лидера.

После этой «тайной вечери» Горбачев перед телекамерами поспешил заверить сограждан, что будущая федерация станет правопреемником Советского Союза, а последний продолжит свое существование как великая мировая держава [Там же, 357]. Президент мог манипулировать общественным мнением до тех пор, пока 14 августа 1991 г. в Moscow News не был опубликован полный текст документа. И дело было не только в том, что Горбачев был расстроен внезапной утечкой, а в том, что Союзным договором были недовольны буквально все: российские демократы, упрекавшие Ельцина в том, что тот пошел на уступки Горбачеву (российский президент уже тоже начал колебаться), русские национал-патриоты, ответившие на документ известным «Словом к народу». Можно также добавить, что свое недовольство выразили лидеры пяти среднеазиатских республик, которых не устраивала налоговая система будущего государства, не позволявшая перекачивать союзные ресурсы в свою пользу [Лозо 2014, 87–88]. Неясной (скорее — отрицательной) оставалась позиция Украины, без которой новый союзный «пазл» не мог сложиться.

Ответом на сделку трех лидеров стали чрезвычайные меры со стороны союзной администрации, известные как августовский путч. В.М. Зубок отмечает, что сам путч носил какой-то «странно нерешительный, даже джентельменский» характер и меньше всего походил на намерение хунты установить жесткую военную диктатуру. Автор указывает на ряд фатальных ошибок членов ГКЧП: отказ от своевременного ареста Ельцина и других российских деятелей, а также неумение пользоваться телевидением — самым мощным оружием, которое оказалось в их руках. Вместо того, чтобы поставить телевидение на службу, путчисты невольно обернули его колоссальную силу против себя. После провальной пресс-конференции миллионы телезрителей, как пишет автор, «вместо безжалостной хунты... увидели кучку бесцветных бюрократов, не имеющих воли к власти». Но интересна реакция Запада. Изучив самые первые заявления лидеров США, Франции и ряда других стран, автор приходит к выводу о том, что «коллективный Запад» в общем и целом был готов признать хунту, но только при условии отсутствия массового кровопролития. При этом лидеры союзных республик (за исключением России и Молдовы) также заняли выжидательную позицию [Зубок 2023, 385–387].

Автор «Коллапса...» обстоятельно повествует о событиях, которые произошли в Москве 19–21 августа 1991 г. Здесь исследование ничуть не уступает фундаментальному труду И. Лозо «Августовский путч 1991 года. Как это было» [Лозо 2014]. Не вдаваясь в подробный пересказ многочисленных фактов и деталей, хотелось бы подчеркнуть очень важное суждение автора о том, что одним из главных факторов стратегического провала ГКЧП стала все та же экономика. Ибо «армия и силы безопасности не могли обеспечить урожай и доставить еду на столы советских людей» [Зубок 2023, 394].

Выходит, что путчисты, как и Горбачев, совершали одну и ту же ошибку. Но если президент СССР верил, что будущее Союза заключалось в новом политическом консенсусе республиканских элит, скрепленном Союзным договором, то члены ГКЧП уповали на силу принуждения, подкрепленную демонстрацией военной мощи. Однако в условиях умирающей экономики ни один из этих вариантов не имел шансов.

Таким образом, из всех закулисных сделок, заговоров и переворотов, которые преследовали Союз ССР перед самой его кончиной, наиболее успешным оказался контрпереворот Ельцина, который был учинен сразу же после провала «основного» путча. Однако этот сценарий мог сработать лишь при условии, что первые два варианта «спасения отечества» (компромиссный, который продвигал Горбачев, и силовой, который навязывали путчисты) потерпят фиаско. Впрочем, В.М. Зубок обращает внимание на то, что Ельцин лишь узурпировал полномочия Горбачева, но отказался занять его пост [Там же, 470].

### **«Дестройка» СССР**

В книге подробно описываются последние месяцы существования Союза, когда были ликвидированы его главные скрепы: КПСС, Кабмин, Съезд народных депутатов, КГБ и т. д. Трещали по швам раздираемые по «национальным квартирам» советская армия и ВПК. Впрочем, это также могло стать прямым продолжением некоей генеральной тенденции, связанной с постепенным демонтажем институтов глобальной системы социализма. Так, еще до путча были ликвидированы ОВД, СЭВ, Госплан СССР. КПСС готовилась к своему внеочередному XXIX съезду, после которого компартия неминуемо должна была стать принципиально иной и, возможно, с совсем другим лидером. Однако Борис Ельцин, пользуясь случаем, решил не дожидаться окончания «болезненной трансформации» КПСС и «закрыв проект» досрочно. Поражает, с какой легкостью Горбачев отказался от партии, одоблив все антикоммунистические инициативы российского президента. Разумеется, у генсека был повод обижаться на своих товарищей из Политбюро и Секретариата ЦК, занявших в дни августовского кризиса выжидательную позицию. Но факт остается фактом: «отдав» КПСС, на которой держался политический консенсус республиканских элит, скреплявший призрачную советскую федерацию, Горбачев не смог продержаться у власти и полугодом. Республики моментально отреагировали на исчезновение «партийной скрепы» декларациями о государственной независимости. В авангарде этого процесса двигалась Украина. Киевские партийные боссы, как пишет автор, нацелились на колоссальные экономические и военные ресурсы, сосредоточенные на территории этой республики. Своим актом о провозглашении независимости украинская партийная элита хотела возвести барьер не столько против союзного центра, сколько против Ельцина, в котором видела реальную угрозу [Там же, 426].

В сложившейся ситуации у Горбачева оставался последний козырь. Президент СССР, пишет В.М. Зубок, позиционировал себя так, будто он единственный из высших чинов СССР, кто мог обратиться к Западу за финансовой помощью для спасения страны. Действительно, в книге столь подробно говорится о способности Горбачева выбивать «политические кредиты» из своих зарубежных партнеров, что невольно начинаешь сравнивать советского лидера с Остапом Бендером, знавшим «четыреста сравнительно честных способов отъема денег». Однако уже после встречи Горбачева с членами «Большой семерки» летом 1991 г. было очевидно, что и эта способность генсека-президента несколько притупилась: «Горбачев достиг лимита личного кредита» [Там же, 450].

Тем не менее Горбачев продолжал призывать Запад создать некий стабфонд на 10 млрд долл. для спасения советской экономики (и его лично). При этом правительство канцлера Г. Коля уже предоставило Горбачеву более 25 млрд марок (плата за объединение Германии), но президент СССР не мог объяснить, куда ушли деньги. «Здесь все исчезает», — «с удивительной беспечностью» заявил Горбачев госсекретарю США Дж. Бейкеру [Там же, 449]. Столь легкомысленные заявления едва ли могли обрадовать умеющих считать деньги западных кредиторов. Здесь возникает любопытная аналогия с известным заявлением Ельцина, когда в роли кредитора уже выступала Россия. На вопрос президента Чечни А. Масхадова, куда делись 800 млрд руб., выделенные на восстановление

республики, российский лидер лишь развел руками: «Черт его знает...»<sup>3</sup>. Бездумное расточительство «бездонных» государственных средств всегда являлось характерной чертой руководителей, сформировавшихся в эпоху застоя.

Тем временем Запад не собирался заниматься благотворительностью и тем более вкладывать деньги в обанкротившееся предприятие. Хотя тот же Дж. Бейкер, как и многие американцы, опасался неконтролируемого распада ядерной державы, а потому считал, что слабый Союз во главе с Горбачевым для США выгоднее, чем «непредсказуемая какофония независимых республик». Однако непреклонный Н. Брейди по-прежнему был хладнокровен и циничен. «Мы должны суметь устоять перед давлением и не выделять масштабной денежной помощи», — твердо заявил главный финансист США [Там же, 453–454]. И это, судя по всему, подействовало, по крайней мере на того же Бейкера, который ужесточил американскую позицию. Теперь условием предоставления масштабного кредита СССР должна была стать «экономическая революция» («шоковая терапия» на основе «Вашингтонского консенсуса»), плюс отказ от военной помощи Афганистану и Кубе. Что ж, и на это было получено принципиальное согласие Горбачева, на которого активно давил Ельцин, стремившийся получить признание американцев. Так, последние внешнеполитические активы СССР, как пишет Зубок, «были выкинуты на улицу, как мусор» [Там же, 456]. От себя лишь добавим, что вместе с этими активами «на улицу» было выкинуто и само государство, обеспечивавшее их ценность.

#### *«И хватит этих “СС” ...»*

Наконец перед нами предстают финальные события «величайшей геополитической катастрофы XX века» (Ново-Огарево-2, украинский референдум и выборы Л.М. Кравчука, «Беловежский саммит»). Не вдаваясь в подробный пересказ содержания последних глав, хотелось бы выделить несколько любопытных тезисов, которые зачастую ускользают из поля зрения других авторов. Например, говоря о президентской кампании Кравчука, Зубок отмечает, что последний сумел консолидировать разрозненный украинский электорат с помощью того же популизма, который активно практиковал его российский коллега. При этом Ельцин был рад воспользоваться неуступчивостью украинского лидера в переговорах с союзным центром как предлогом для срыва Союзного договора. Неудивительно, что российский президент одним из первых поздравил Кравчука с победой на выборах и признал итоги украинского плебисцита, тогда как даже американский президент, несмотря на давление, остался верен курсу «отсроченного признания» [Там же, 518].

В.М. Зубок обращает внимание на тот факт, что, отправляясь в декабре 1991 г. на переговоры в Минск, Ельцин подписал указы, фактически означавшие ликвидацию Советского Союза. Поэтому ни о каком спасении союзного государства в Вискулях речь просто не могла идти. В книге приводится характерная фраза российского президента, сказанная в Беловежье: «И хватит этих “СС”, понимаешь: СССР, КПСС, а теперь еще ССГ — Содружество Суверенных Государств...!» [Там же, 523]. Несмотря на, казалось бы, общую эйфорию, которую испытывали подписанты Беловежских соглашений, в книге передана крайне нервная атмосфера, которая витала в воздухе. Да и сами «пущисты», как пишет автор, хотя и настаивали на том, что на момент их встречи Советского Союза уже не существовало, вели себя так, «словно совершали ритуальное убийство» [Там же, 525] (эти действия больше походили на очередной госпереворот).

Крайне любопытным выглядит сюжет, связанный с позицией президента Казахстана Н. Назарбаева, который отсутствовал на переговорах в Вискулях, так как не разделял позицию «пущистов». Тем не менее Ельцин настаивал на том, чтобы Казахстан обязательно вошел в состав Содружества, поскольку там проживало 6 млн русских. При этом российский лидер хотел видеть

<sup>3</sup> Тудоровский Я. Куда делись чеченские миллиарды? // Огонек. 1997. № 36. С. 19.

в СНГ только Казахстан без остальных «мусульманских» республик с его быстро растущим населением. Однако Назарбаев согласился присоединиться к СНГ только вместе с четырьмя остальными среднеазиатскими республиками. Более того, именно он настояла на «переучреждении» Содружества независимых государств в ходе грядущих переговоров в Алма-Ате. Очевидно, Ельцин все еще находился под сильным влиянием идей А.И. Солженицына и его статьи «Как нам обустроить Россию?», в которой писатель выдвигал идею создания союза трех славянских республик и Казахстана, но без остального «среднеазиатского подбрюшья». Но далеко не все на постсоветском пространстве разделяли взгляды известного писателя. Но и российского лидера можно понять. На переговорах в Алма-Ате 21 декабря 1991 г. лидеры четырех полунезависимых республик находились на тот момент в состоянии войны, а потому пытались заручиться военной и финансовой поддержкой Ельцина [Там же, 548]. Последнему же накануне радикальной рыночной трансформации меньше всего хотелось «влезать» в конфликты в странах ближнего зарубежья. Пройдет немного времени, прежде чем президент РФ осознает, что у России есть свои собственные интересы на постсоветском пространстве.

### **Заключение**

К сожалению, формат рецензии не позволяет нам подробно останавливаться на всех сюжетах, которые рассматривает автор. Впрочем, это и не нужно (мы и так несколько увлеклись реферированием текста). Ибо любой, кто интересуется позднесоветской историей, просто не сможет пройти мимо этой монографии. В заключение отметим, что наиболее удачной стороной исследования В.И. Зубока, помимо таких достоинств, как фундаментальность, использование уникальных источников, объективный характер изложения, стала, на наш взгляд, попытка увязать внутреннюю политику М.С. Горбачева с его внешнеполитическими (по сути прозападными) ожиданиями. В отечественной и зарубежной историографии стало аксиомой утверждение о том, что Горбачев сильно обманулся в своих зарубежных (американских) партнерах. Проще говоря, «друг Джордж» просто «надул» своего «друга Майкла», заставив его «спустить» последние советские внешнеполитические активы, но при этом так и не заплатив ту ожидаемую сумму, которую Горбачев хотел вложить в «перезагрузку» СССР.

Лучше всего данную стратегию сформулировал Билл Клинтон, сменивший Дж. Буша на посту президента США в 1992 г. Клинтон, пишет В.М. Зубок, восхищался предшественником за сыгранную им роль «доброжелательного, внимательного и компетентного авиадиспетчера, который направлял Горбачева, пока тот пилотировал Советский Союз для мягкой посадки на свалку истории» [Там же, 566] (не даром во время Второй мировой войны Буш-старший был военным летчиком). Здесь нечего добавить. Единственный вопрос, который невольно всплывает после таких откровений: как при таких оценках участи СССР «друг Билл» воспринимал «друга Бориса» и само государство, которое представлял российский президент? Впрочем, автор косвенно отвечает и на этот вопрос: первый президент России, в отличие от Горбачева, никогда не был «ровней» для своих западных партнеров. Ибо последний все-таки был лидером супердержавы, а первый унаследовал лишь часть великого государства, выброшенного «на свалку истории». И все-таки, настаивает автор, если бы страны Запада во главе с США действительно хотели сохранить СССР, шанс на его выживание был довольно велик. Но «коллективный Запад» не стал вкладываться в распадающуюся державу ввиду давления восточно-европейских (антикоммунистических) диаспор, ставки на национальную безопасность, а также самой интенсивности революционных изменений [Там же, 569].

В.М. Зубок, в свою очередь, считает, что для советской системы больше подходил путь консервативной и авторитарной модернизации «в стиле Андропова». В книге не раскрывается

содержание подобной стратагемы, но можно предположить, что речь идет о некоем «китайском варианте» радикальной экономической либерализации при сохранении политического контроля в руках КПСС. Итогом такого реформирования могло стать построение в СССР государственного (номенклатурного) капитализма. Действительно, среди бывших советских политиков и исследователей широко распространен миф о «просвещенном автократе-реформаторе», каким мог стать Ю.В. Андропов. Однако, на наш взгляд, подобные утверждения далеко не бесспорны.

Во-первых, вызывает сомнение готовность «генсека с Лубянки» проводить по-настоящему либеральные экономические реформы, которые неминуемо привели бы к резкому социальному расслоению. Во-вторых, если бы Андропов *все-таки решился*, мы не знаем, с какими рисками и вызовами ему предстояло столкнуться. Ибо исследователи любят говорить о неких «исторических альтернативах», априори подразумевая при этом развитие событий в более позитивном, чем это было на самом деле, ключе. При этом они зачастую упускают из виду, что альтернатива могла быть гораздо хуже даже самого драматичного, на первый взгляд, финала. Да и «тихий» номенклатурный капитализм, который потихоньку осваивала правящая элита при «позднем Брежнев» в виде коррупции и теневой экономики и который вот уже более двадцати лет «успешно» строит современная Россия, едва ли гарантировал СССР стратегический прорыв.

Конечно, не все суждения автора бесспорны (что вполне естественно для любого гуманитарного исследования). Тем не менее «Коллапс...» вносит существенный вклад в раскрытие проблемы союзной дезинтеграции. Исследование представляет собой важный элемент, дополняющий общую историографическую картину гибели СССР. Кроме того, книга В.М. Зубока дает ключ к пониманию современной российской политики, которая во многом направлена на то, чтобы избежать роковых ошибок перестройки.

#### Список литературы:

Ветер Перестройки — 2022: сб. материалов Второй Всероссийской научной конференции. Санкт-Петербург, 9–11 ноября 2022 г. / под ред. А.Д. Матлина. СПб.: Скифия-принт, 2023.

Гуанпан С. Развал СССР и КПСС: взгляд китайского ученого. М.: Родина, 2022.

Ефимов Н.Н. Распад СССР. 1991 год. М.: Вече, 2021.

Зубок В.М. Коллапс. Гибель Советского Союза. М.: АСТ: ОГИЗ, 2023.

Зубок В.М. Неудавшаяся империя. Советский Союз в холодной войне от Сталина до Горбачева. М.: РОССПЭН: Фонд «Президентский центр Б.Н. Ельцина», 2011.

Лозо И. Августовский путч 1991 года. Как это было. М: Политическая энциклопедия, 2014.

Маслов Д.В., Лазарева Л.Н., Суханова Н.И. Причины распада СССР: вопросы методологии исследования. М.: Политическая энциклопедия, 2022.

Плохий С. Последняя империя. Падение Советского Союза. М.: АСТ: CORPUS, 2016.

Ploky S. The Last Empire. The Final Days of the Soviet Union. New York: Basic Books, 2015.

Taubman W. Gorbachev: His Life and Times. New York: Simon & Schuster, 2017.

Zubok V., Pleshakov C. Inside the Kremlin's Cold War: From Stalin to Krushchev. Cambridge, Massachusetts, USA: Harvard University Press, 1997.

Zubok V.M. Collapse: The Fall of the Soviet Union. New Haven: Yale University Press, 2021.

**References:**

- Efimov N.N. (2021) *Raspad SSSR. 1991 god* [Collapse of the USSR. 1991]. Moscow: Veche.
- Guanpan X. (2022) *Razval SSSR i KPSS: vzglyad kitayskogo uchenogo* [The collapse of the USSR and the CPSU: The view of a Chinese scientist]. Moscow: Rodina.
- Lozo I. (2014) *Der Putsch gegen Gorbatschow und das Ende der Sowjetunion*. Moscow: Politicheskaya entsiklopediya.
- Maslov D.V., Lazareva L.N., Sukhanova N.I. (2022) *Prichiny raspada SSSR: voprosy metodo-logii issledovaniya* [Reasons for the collapse of the USSR: Questions of research methodology]. Moscow: Politicheskaya entsiklopediya.
- Matlin A.D. (ed.) (2023) *Veter Perestroyki — 2022: sb. materialov Vtoroy Vserossiyskoy nauchnoy konferentsii. Sankt-Peterburg, 9–11 noyabrya 2022* [Wind of Perestroika — 2022: Collection of materials from the Second All-Russian Scientific Conference. St. Petersburg, November 9–11, 2022]. Saint Petersburg: Skifiya-print.
- Plokhy S. (2015) *The Last Empire. The Final Days of the Soviet Union*. New York: Basic Books.
- Plokhy S. (2016) *The Last Empire. The Final Days of the Soviet Union*. Moscow: AST: CORPUS.
- Taubman W. (2017) *Gorbachev: His Life and Times*. New York: Simon & Schuster.
- Zubok V.M. (2011) *A Failed Empire. The Soviet Union in the Cold War from Stalin to Gorbachev*. Moscow: ROSSPEN: “Fond Prezidentskiy tsentr B.N. El'tsina”.
- Zubok V.M. (2021) *Collapse: The Fall of the Soviet Union*. New Haven: Yale University Press.
- Zubok V. (2023) *Collapse: The Fall of the Soviet Union*. Moscow: AST: OGIZ.
- Zubok V., Pleshakov C. (1997) *Inside the Kremlin's Cold War: From Stalin to Krushchev*. Cambridge, Massachusetts, USA: Harvard University Press.

Дата поступления/Received: 20.02.2024

Региональная экономика  
Regional economy

УДК 332.1

DOI: 10.55959/MSU2070-1381-104-2024-122-132

Государственное управление повышением энергоэффективности  
сельскохозяйственных регионов Российской Федерации

Белов Валерий Игоревич

Кандидат экономических наук, доцент, SPIN-код РИНЦ: [1395-4780](https://orcid.org/1395-4780), [vi.belov@bk.ru](mailto:vi.belov@bk.ru)

Северо-Западный институт управления — филиал РАНХиГС; Ленинградский государственный университет  
им. А.С. Пушкина, Санкт-Петербург, РФ.

**Аннотация**

Устойчивое развитие Российской Федерации и ее субъектов, связанное с ограничением негативного воздействия хозяйствующих субъектов на окружающую среду и обеспечением рационального природопользования территории, представляет собой не просто следование современным трендам международного сообщества по снижению энергоемкости национальной экономики, но и экономическую целесообразность, вызванную повышением конкурентоспособности и энергоэффективности хозяйствующих субъектов и регионов страны путем сокращения энергетических затрат при производстве продукции. Сельское хозяйство как одна из энергоемких отраслей экономики (вторая после промышленности, на долю которой приходится свыше 12% потребления электроэнергии в стране) характеризуется значительным разнообразием в уровнях и темпах энергопотребления в различных регионах страны, что, безусловно, требует учета при государственном управлении региональной политикой энергосбережения и ее реализации. В этой связи в статье предлагается типологическая группировка сельскохозяйственных регионов России, в основу которой положены темпы роста энергопроизводства, энергопотребления, производства сельскохозяйственной продукции и доли сельского хозяйства в региональном энергопотреблении. Оригинальность исследования заключается в том, что на базе территориально-отраслевого подхода группировка сельскохозяйственных регионов страны осуществляется не по фактическим объемам производимой сельскохозяйственной продукции (как стандартно бывает в подобных случаях), а по количеству затрачиваемых энергоресурсов (электроэнергии), приходящемуся на сельское хозяйство в конкретном субъекте РФ, что позволяет получить более релевантные данные. Полученные таким образом результаты исследования позволяют выработать инцидентные меры и аддитивные механизмы повышения энергоэффективности, учитывающие специфику энергоразвития отрасли и тенденции устойчивого развития региона. В статье содержатся элементы новизны в постановке проблемы и методике исследования, представленной типологии сельскохозяйственных регионов России. Статья вносит свой вклад в оценочное обеспечение управленческих решений на региональном уровне в рамках реализации политики энергосбережения и применения региональных программ повышения энергоэффективности.

**Ключевые слова**

Территориально-отраслевой подход, устойчивое развитие, энергоемкость региональной экономики, типологическая группировка, энергообеспеченный регион, энергодефицитный регион, энергопотребление.

**Для цитирования**

Белов В.И. Государственное управление повышением энергоэффективности сельскохозяйственных регионов Российской Федерации // Государственное управление. Электронный вестник. 2024. № 104. С. 122–132. DOI: 10.55959/MSU2070-1381-104-2024-122-132

State Management of Energy Efficiency Improvement in Agricultural Regions of the  
Russian Federation

Valeriy I. Belov

PhD, Associate Professor, [vi.belov@bk.ru](mailto:vi.belov@bk.ru)

North-West Academy of Public Administration — Branch of RANEPА; Pushkin Leningrad State University, Saint Petersburg,  
Russian Federation.

**Abstract**

The sustainable development of the Russian Federation and its subjects, associated with limiting the negative impact of economic entities on the environment and ensuring the rational use of natural resources of the territory, is not just following the modern trends of the international community to reduce the energy intensity of the national economy, but also economic expediency caused by increasing the competitiveness and energy efficiency of economic entities and regions of the country by reducing energy costs in production products. Agriculture as one of the energy-intensive sectors of the economy (the second after industry, which accounts for over 12% of electricity consumption in the country) is characterized by a significant diversity in the levels and rates of energy consumption in different regions of the country, which of course requires consideration in public administration and implementation of regional energy conservation policies. In this regard, the article proposes a typological grouping of agricultural regions of Russia, which is based on the growth rates of energy production, energy consumption, agricultural production and the share of agriculture in regional energy consumption. The originality of the study lies in the fact that on the basis of a geographically sectoral approach, the grouping of agricultural regions of the country is carried out not according to the actual volumes of agricultural products produced (as it is typical in such cases), but according to the amount of energy resources (electricity) consumed by agriculture in a particular subject of the Russian Federation, which allows obtaining more relevant data. The research results obtained in this way allow us to develop incident measures and additive mechanisms for improving energy efficiency, taking into account the specifics

of the energy development of the industry and the trends of sustainable development of the region. The article contains elements of novelty in the formulation of the problem and the research methodology presented by the typology of agricultural regions of Russia. The article contributes to the evaluation of management decisions at the regional level in the framework of the implementation of energy conservation policy and the application of regional energy efficiency programs.

**Keywords**

Territorial sectoral approach, sustainable development, energy intensity of the regional economy, typological grouping, energy-supplied region, energy-deficient region, energy consumption.

**For citation**

Belov V.I. (2024) State Management of Energy Efficiency Improvement in Agricultural Regions of the Russian Federation. *Gosudarstvennoye upravleniye. Elektronnyy vestnik*. No. 104. P. 122–132. DOI: 10.55959/MSU2070-1381-104-2024-122-132

**Введение**

Необходимость повышения энергоэффективности Российской Федерации и ее субъектов определяется принятыми в нашей стране нормативно-правовыми актами, в частности Указом Президента России<sup>1</sup>, согласно которому в качестве целевых показателей предусматривалось снижение энергоемкости российской экономики к 2020 году на 40% по сравнению с 2007 годом (к настоящему времени целевые показатели не достигнуты, а реальное снижение составило всего 15%); Постановлением Правительства Российской Федерации<sup>2</sup>, согласно которому предполагается к 2035 году снизить энергоемкость экономики на 35%; Федеральным законом № 261-ФЗ<sup>3</sup>, согласно которому к производимой и реализуемой на территории страны продукции предъявляются определенные требования, направленные на снижение ее энергоемкости.

Указанные и некоторые иные действующие документы и административно-правовые регламенты, с одной стороны, позволяют идентифицировать проблему повышения энергоэффективности в РФ как актуальную и требующую своего скорейшего разрешения государственную задачу, с другой стороны, предусматривают повышение энергоэффективности российской экономики ускоренными темпами. Так, согласно Указу Президента РФ, за 17 лет (с 2008 года по 2019 год) предполагалось осуществление снижения энергоемкости РФ среднегодовыми темпами 2,35%. Согласно же принятому в 2023 году Постановлению Правительства РФ, среднегодовые темпы снижения энергоемкости РФ за 11 лет (с 2024 года по 2034 год) должны составить уже 3,18%, то есть на четверть быстрее за более короткий промежуток времени.

Вместе с тем следует отметить, что принятые документы и законодательная база в этой сфере носят ведомственно-отраслевой характер, когда различные министерства и ведомства устанавливают определенные целевые ориентиры по энергосбережению и повышению энергетической эффективности по отношению к отрасли в целом или подведомственным государственным и муниципальным учреждениям и организациям. При этом не в полной мере учитываются по крайней мере два достаточно важных обстоятельства. Во-первых, в большинстве регионов страны основными потребителями энергоресурсов являются крупные частные компании (акционерные общества), которые, с одной стороны, будучи самостоятельными и независимыми субъектами рынка, не всегда взаимодействуют с государственными структурами и поэтому «выпадают» из общего поля зрения и контроля органов государственной власти (прежде всего федеральных властей), а с другой стороны, не находятся в прямом подчинении (ведомственном или отраслевом) в силу своего «происхождения» или регистрации и таким образом остаются отчасти недостижимыми с точки зрения

<sup>1</sup> Указ Президента Российской Федерации от 04.06.2008 г. № 889 «О некоторых мерах по повышению энергетической и экологической эффективности российской экономики» // Президент России [Электронный ресурс]. URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/27565> (дата обращения: 22.02.2024).

<sup>2</sup> Постановление Правительства РФ от 09 сентября 2023 г. № 1473 «Об утверждении комплексной государственной программы Российской Федерации «Энергосбережение и повышение энергетической эффективности» // Электронный фонд правовых и нормативно-технических документов [Электронный ресурс]. URL: <https://docs.cntd.ru/document/1302984058?ysclid=lova6gywsu596227627> (дата обращения: 22.02.2024).

<sup>3</sup> Федеральный закон «Об энергосбережении и о повышении энергетической эффективности и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» от 23.11.2009 г. № 261-ФЗ (последняя редакция) // КонсультантПлюс [Электронный ресурс]. URL: [https://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_93978/?ysclid=lq5fnxxf5684472709](https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_93978/?ysclid=lq5fnxxf5684472709) (дата обращения: 22.02.2024).

государственного (федерального) управления. Во-вторых, наряду с федеральным выпускается из виду не менее важный с народно-хозяйственной точки зрения региональный уровень управления, органы власти которого обладают полновесными полномочиями, позволяющими осуществлять необходимое регулирование на энергетическом рынке и влиять на принимаемые решения всеми хозяйствующими субъектами касательно повышения энергоэффективности в каждом конкретном регионе.

Выделение регионов страны со своей сложившейся отраслевой структурой экономики в качестве объекта управления необходимо как с точки зрения федерального управления, поскольку на базе декомпозиционного анализа (в отличие от единого ко всем субъектам РФ подхода) представляется возможным достижение целевых ориентиров и выполнение в указанные сроки государственной задачи, так и с точки зрения регионального управления, непосредственно учитывающего отраслевую специфику региональной экономики, особенности энергоразвития каждой конкретной территории, уровень энергопотребления отраслями и хозяйствующими субъектами в настоящее время и в перспективе при выборе инцидентных инструментов и релевантных механизмов региональной энергосберегающей политики.

Анализ научных публикаций и специальной литературы касательно повышения отраслевой и региональной энергоэффективности подтверждает актуальный характер проводимых исследований, а также необходимость осуществления дополнительных изысканий в привязке к отраслям сельского хозяйства региональных экономик.

Так, например, в статье [Рудченко 2019] автором осуществляется отраслевой план-факторный анализ развития сельского хозяйства Республики Беларусь, оценивается достижение предписываемых (директивных) показателей Министерства сельского хозяйства и продовольствия по повышению энергоэффективности и энергосбережения хозяйствующими субъектами в аграрном секторе. В другой статье [Шафилов и др. 2019] определяется зависимость развития сельского хозяйства от использования хозяйствующими субъектами в своей деятельности индустриальных технологий, от объема и уровня энергопотребления в отрасли; делается вывод о том, что энергоэффективность во многом зависит от внедрения энергосберегающего оборудования и современных технологий. В работе [Столяров, Водяников 2019] рассматриваются проблемы состояния электроэнергетики региона, которые влияют на энергоснабжение в сельском хозяйстве. Авторы приходят к выводу, что использование децентрализованных систем энергоснабжения в аграрном секторе может способствовать повышению энергоэффективности сельскохозяйственного производства и снижению себестоимости производимой продукции за счет развития локальных источников получения энергии. В другом исследовании [Семенова, Семенов 2020] рассматриваются особенности энергопотребления в сельском хозяйстве: в частности, выделяются неблагоприятные климатические условия, «благодаря» которым 30–40% энергоресурсов расходуется только на обогрев помещений; определяются наиболее энергоемкие технологические процессы в агропромышленном комплексе; предлагаются типовые решения по повышению энергоэффективности в рассматриваемой отрасли хозяйства в рамках реализации программ энергосбережения. В статье А.В. Марченко и В.К. Торопова в целях повышения производительности и снижения энергозатрат в сельском хозяйстве была разработана полезная модель устройства, «способствующего локальному повышению потенциала используемой энергии» [Марченко, Торопов 2021, 70]. В еще одной работе [Олонин 2020] автором рассматриваются два направления энергосбережения в сельском хозяйстве: экстенсивное и интенсивное. Посредством предлагаемых мер предполагается количественное сокращение энергопотребления в отрасли, фактическая экономия энергоресурсов, снижение энергоемкости производства сельскохозяйственной продукции при одновременном увеличении урожайности сельскохозяйственных культур, выручки и прибыли предприятий и организаций аграрного сектора.

То есть в рассмотренных публикациях акцент делается прежде всего на отраслевом подходе без определения специфики энергопотребления и тенденций развития сельского хозяйства в том или ином регионе страны. При этом не принимается во внимание не только территориальный подход к анализу повышения энергоэффективности сельскохозяйственных регионов страны, но и контекстуальность такого повышения — соблюдение принципов и основ устойчивого развития территориальных социально-экономических систем. Так, законодательная база РФ предписывает обязательное выполнение принятых документов<sup>4</sup>, а обзор научных публикаций [Устойчивое развитие экономики России 2021; Факторы и эффективные механизмы устойчивого развития 2020; Тимофеев 2020; Чилиев 2023] позволяет определить наиболее перспективные механизмы повышения энергоэффективности в контексте устойчивого развития региона.

Публикации некоторых зарубежных авторов подтверждают общность подходов и рассмотрение энергоэффективности в отраслях сельского хозяйства без учета территориальной специфики. Например, в статье [Pretty 2008] приводятся результаты устойчивого ведения сельского хозяйства, связанные как с сокращением негативного воздействия на экологические товары и услуги путем разработки технологий и практик, повышающих производительность продовольствия, так и с сокращением использования невозобновляемых ресурсов, которые являются энергонезэффективными и наносят вред окружающей среде. В другой статье [Molina-Maturano et al. 2019] проведенный анализ приводит авторов к выводу, что успешное применение модели внедрения технологий (TAM — Technology Adoption Model) и устойчивых средств к существованию в сельской местности (SRL — the Sustainable Rural Livelihoods) для увязки инноваций, основанных на ограничениях в сельском хозяйстве, возможно применительно к устойчивому развитию на местном уровне, то есть с учетом специфики развития территории. В еще одном исследовании [Pigford et al. 2018] рассматривается экосистемный подход к инновациям в сельском хозяйстве, который может помочь в разработке и поддержке развития трансграничных, межотраслевых инновационных ниш при переходе к устойчивому развитию, что представляет собой концептуальную основу по защите окружающей среды и носит всеобщий характер.

Актуальность темы исследования обусловлена необходимостью учета различий в энергопотреблении разными отраслями региональных экономик, а также наличием отличных тенденций изменений энергоемкости регионов, в том числе и в сельском хозяйстве в различных регионах страны. В этой связи определена цель данной статьи: в рамках территориально-отраслевого подхода посредством осуществления анализа темпов роста энергопотребления, энергопроизводства и производимой сельскохозяйственной продукции выработать для типологизированных сельскохозяйственных регионов страны рекомендации, направленные на снижение региональной энергоемкости и повышение отраслевой энергоэффективности в сельском хозяйстве региональных экономик.

### **Материалы и методы**

Исследование проводится по всем (доступным для анализа) 85 субъектам Российской Федерации. Временной интервал — 2010–2022 гг. Нижняя граница интервала

<sup>4</sup> Постановление Правительства РФ от 21 сентября 2019 г. № 1228 «О принятии Парижского соглашения» // «Гарант» [Электронный ресурс]. URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/72661694/?ysclid=lsybwqh9wi683933753> (дата обращения: 22.02.2024); Федеральный закон от 04.11.2004 г. № 128-ФЗ «О ратификации Киотского протокола к Рамочной конвенции Организации Объединенных Наций об изменении климата» // Президент России [Электронный ресурс]. URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/21599> (дата обращения: 22.02.2024); Федеральный закон от 04.11.1994 г. № 34-ФЗ «О ратификации Рамочной Конвенции ООН об изменении климата» // Правительство России. [Электронный ресурс]. URL: <http://government.ru/docs/all/95807/> (дата обращения: 22.02.2024); Распоряжение Правительства РФ от 29 окт. 2021 г. № 3052-р «О Стратегии социально-экономического развития РФ с низким уровнем выбросов парниковых газов до 2050 г.» // Электронный фонд правовых и нормативно-технических документов [Электронный ресурс]. URL: <https://docs.cntd.ru/document/726639341?ysclid=lomx9y7p2d675760637> (дата обращения: 22.02.2024) и др.

характеризуется тем, что только в 2009 г. был принят Федеральный закон «Об энергосбережении...», предъявляющий определенные требования к повышению энергоэффективности. Следовательно, анализировать более ранний период времени нет необходимости. Нижняя граница интервала определяется имеющимися открытыми данными отечественной статистики (Росстата).

Методика проведения исследования включает в себя несколько этапов:

1) на первом этапе по доле потребления электрической энергии, приходящейся на сельское хозяйство, среди всей совокупности (85 субъектов РФ) определяется группа сельскохозяйственных регионов страны (первые 20 субъектов РФ с наибольшим значением удельной величины). Для этого по данным электробаланса за 2022 год (млн кВт ч)<sup>5</sup> производится поотраслевой расчет (в процентах) удельного энергопотребления в каждом субъекте РФ с выделением доли в отраслевой структуре региональной экономики, приходящейся на сельское хозяйство;

2) на втором этапе по показателю «произведено электроэнергии» (собственная генерация в каждом отдельном регионе) определяется индекс динамики уровней ряда (темп роста в %) базисным способом по всем субъектам РФ. Текущим уровнем ряда признается 2022 год, за базовый уровень ряда принимается 2010 год. Исходные данные для расчета — отчетные данные по электробалансу за соответствующий год;

3) на третьем этапе по показателю «потреблено электроэнергии» (в границах конкретного субъекта РФ) аналогичным образом (см. второй этап) определяется индекс динамики уровней ряда (темп роста в %) базисным способом по всем субъектам РФ;

4) на четвертом этапе по показателю «продукция сельского хозяйства» определяется индекс динамики уровней ряда (темп роста в %) базисным способом по всем субъектам РФ. Исходные данные для расчета — официальные данные отечественной статистики<sup>6</sup> (Росстата);

5) на пятом этапе определяются два типа регионов: с «высоким» и «низким» темпом роста (с «высоким» и «низким» удельным значением сельского хозяйства в отраслевой структуре региональной экономики). Группировочным (критериальным) признаком типологической группировки регионов является среднее арифметическое значение по совокупности (20 субъектов РФ);

6) на шестом этапе по теоретически возможным вариантам соотнесения типов регионов и выделенных четырех показателей (см. этапы 1–4) определяются параметры и размерность матрицы (размер матрицы составляет:  $2^4 = 16$ ), а также осуществляется сводка и сопоставление рассчитанных сельскохозяйственных регионов (20 субъектов РФ) с теоретически возможными вариантами;

7) на седьмом этапе осуществляется выработка рекомендаций с учетом полученных результатов.

### **Результаты и выводы**

Результаты выполненных расчетов согласно первым четырем этапам представлены в Таблице 1.

<sup>5</sup> Электробаланс 2010–2022 гг. (млн кВт час). Потребление электроэнергии по субъектам Российской Федерации (млн кВт час) // Федеральная служба государственной статистики [Электронный ресурс]. URL: [https://view.officeapps.live.com/office/view.aspx?src=https%3A%2F%2Frosstat.gov.ru%2Fstorage%2Fmediabank%2Felbalans\\_2022.xlsx&wdOrigin=BROWSELINK](https://view.officeapps.live.com/office/view.aspx?src=https%3A%2F%2Frosstat.gov.ru%2Fstorage%2Fmediabank%2Felbalans_2022.xlsx&wdOrigin=BROWSELINK) (дата обращения: 22.02.2024).

<sup>6</sup> Приложение к сборнику «Регионы России. Социально-экономические показатели» // Федеральная служба государственной статистики [Электронный ресурс]. URL: <https://rosstat.gov.ru/folder/210/document/47652> (дата обращения: 22.02.2024).

Таблица 1. Индексы динамики изменения уровней ряда по выборочным субъектам РФ<sup>7</sup>

№ п/п	Субъекты РФ	Уд. вес с/х, л/х, рыболовства в электробалансе РФ*	Темп роста 2022/ 2010		
			произведено эл/энергии	потреблено эл/энергии	продукция с/х
		1	2	3	4
1	Белгородская область	12,19%	152,10%	124,28%	357,44%
2	Республика Мордовия	10,51%	118,14%	115,87%	422,35%
3	Тамбовская область	9,56%	88,90%	111,44%	617,56%
4	Республика Марий Эл	7,28%	84,00%	90,77%	373,01%
5	Калужская область	7,04%	141,94%	167,53%	362,55%
6	Псковская область	6,49%	3,18%	107,15%	545,51%
7	Орловская область	6,06%	118,53%	111,31%	504,98%
8	Ставропольский край	5,53%	98,44%	111,69%	344,59%
9	Краснодарский край	5,45%	172,53%	143,17%	327,53%
10	Липецкая область	5,43%	133,52%	131,78%	566,87%
11	Брянская область	4,96%	85,36%	98,23%	514,07%
12	Алтайский край	4,55%	93,15%	100,09%	317,41%
13	Ленинградская область	4,42%	105,90%	117,57%	253,16%
14	Московская область	3,91%	70,88%	108,75%	220,58%
15	Пензенская область	3,85%	89,70%	112,65%	614,63%
16	Волгоградская область	3,68%	111,08%	96,29%	411,03%
17	Тверская область	3,59%	122,93%	113,32%	318,27%
18	Калининградская область	3,52%	174,36%	118,53%	383,11%
19	Кировская область	3,42%	96,01%	105,42%	308,42%
20	Новосибирская область	3,38%	92,80%	116,02%	325,74%
	Среднее значение	5,74%	107,67%	115,09%	404,44%

Полученные результаты позволяют сделать несколько предварительных выводов:

— в 12 из 20 регионов (60%) темпы потребления электроэнергии опережают темпы ее собственного производства, что, с одной стороны, может свидетельствовать о возрастающей энергозависимости регионов от поставок энергоресурсов из энергообеспеченных регионов страны, а с другой стороны, о возрастании энергоемкости региональной экономики, если объемы производимой продукции растут более низкими темпами (данный вывод основывается на методике расчета энергоемкости экономики, когда числитель определяется энергозатратами, а знаменатель — объемами произведенной продукции). Разительная разница в темпах роста между производством и потреблением электроэнергии наблюдается в Псковской области — в 33,69 раза (!), что, безусловно, требует повышенного внимания со стороны региональных властей. Подобные ситуации не только «обнажают» проблемы с недостаточностью собственных энергоресурсов в регионе, но и автоматически «превращают» его в энергозависимый с неустойчивым развитием. Это означает,

<sup>7</sup> Составлено автором на основе: Приложение к сборнику «Регионы России. Социально-экономические показатели». Раздел 13.1. Продукция сельского хозяйства // Федеральная служба государственной статистики [Электронный ресурс]. URL: <https://rosstat.gov.ru/folder/210/document/47652> (дата обращения: 22.02.2024); Электробаланс 2022 года (млн кВт ч) // Федеральная служба государственной статистики [Электронный ресурс]. URL: [https://view.officeapps.live.com/op/view.aspx?src=https%3A%2F%2Frosstat.gov.ru%2Fstorage%2Fmediabank%2Felbalans\\_2022.xlsx&wdOrigin=BROWSELINK](https://view.officeapps.live.com/op/view.aspx?src=https%3A%2F%2Frosstat.gov.ru%2Fstorage%2Fmediabank%2Felbalans_2022.xlsx&wdOrigin=BROWSELINK) (дата обращения: 22.02.2024). Примечание: \* — удельный вес сельского хозяйства, лесного хозяйства, охоты, рыболовства и рыбоводства (официальные данные отечественной статистики не выделяют в «чистом» виде энергопотребление в сельском хозяйстве).

что в таком случае первоочередной задачей властей (федеральных, региональных) должно стать наращивание собственных энерго мощностей региона и выход на траекторию устойчивого развития;

— дополнительно рассчитанные попарные коэффициенты корреляции Пирсона между производством электроэнергии и объемом производства сельского хозяйства ( $r = -0,22$ ) и между потреблением электроэнергии и объемом производства сельского хозяйства ( $r = -0,07$ ) демонстрируют слабую и очень слабую тесноту между переменными, однако в данном случае важна не столько сила корреляционной связи, сколько направление связи — а оно отрицательное. Это означает, что наращивание объемов производства сельскохозяйственной продукции должно приводить к снижению энергопотребления, что, собственно, и нужно. Кроме того, данный вывод подтверждает вывод, представленный выше: энергоемкость региональной экономики и ее устойчивое развитие зависят от объемов производимой продукции, темпы роста которых должны значительно опережать темпы роста производства и потребления энергоресурсов в регионе.

Результаты выполненных расчетов согласно пятому и шестому этапам представлены в Таблице 2.

**Таблица 2. Типологическая группировка сельскохозяйственных регионов России<sup>8</sup>**

№ группы	Типы регионов (по 1, 2, 3, 4)	Количество регионов	Субъекты РФ
1	высокий, высокий, высокий, высокий	1	Республика Мордовия
2	высокий, высокий, высокий, низкий	2	Белгородская область, Калужская область
3	высокий, высокий, низкий, низкий	0	
4	высокий, высокий, низкий, высокий	1	Орловская область
5	высокий, низкий, низкий, низкий	1	Республика Марий Эл
6	высокий, низкий, низкий, высокий	2	Тамбовская область, Псковская область
7	высокий, низкий, высокий, низкий	0	
8	низкий, низкий, низкий, высокий	2	Брянская область, Пензенская область
9	низкий, низкий, низкий, низкий	4	Ставропольский, Алтайский края, Московская, Кировская области
10	низкий, низкий, высокий, высокий	0	
11	низкий, высокий, низкий, высокий	1	Волгоградская область
12	низкий, низкий, высокий, низкий	2	Ленинградская, Новосибирская области
13	низкий, высокий, высокий, низкий	2	Краснодарский край, Калининградская область
14	низкий, высокий, высокий, высокий	1	Липецкая область
15	высокий, низкий, высокий, высокий	0	
16	низкий, высокий, низкий, низкий	1	Тверская область

Полученные данные демонстрируют, что самой многочисленной оказалась девятая типологическая группа, состоящая из 4 субъектов РФ, характеризующаяся низкими значениями по всем 4 показателям. Интерпретируя результаты исследования, стоит отметить, что Ставропольский, Алтайский края и Кировская области почти на 100% обеспечены собственными энергоресурсами, а темп роста энергопотребления (тип «низкий») в три раза ниже, чем темп роста производства сельскохозяйственной продукции, то есть региональные экономики имеют относительно

<sup>8</sup> Составлено автором на основе Приложение к сборнику «Регионы России. Социально-экономические показатели» // Федеральная служба государственной статистики [Электронный ресурс]. URL: <https://rosstat.gov.ru/folder/210/document/47652> (дата обращения: 22.02.2024); Электробаланс 2022 года (млн кВт ч) // Федеральная служба государственной статистики [Электронный ресурс]. URL: [https://view.officeapps.live.com/op/view.aspx?src=https%3A%2Frosstat.gov.ru%2Fstorage%2Fmediabank%2Felbalans\\_2022.xlsx&wdOrigin=BROWSELINK](https://view.officeapps.live.com/op/view.aspx?src=https%3A%2Frosstat.gov.ru%2Fstorage%2Fmediabank%2Felbalans_2022.xlsx&wdOrigin=BROWSELINK) (дата обращения: 22.02.2024).

устойчивое развитие. Схожая ситуация наблюдается в Липецкой области (типологическая группа 14), где энергообеспеченность региона составляет более 130%, а темп роста производства сельскохозяйственной продукции в 5,67 раза опережает темп роста энергопотребления.

Московская область является энергонедостаточным регионом (70,88% — это собственная генерация), темп роста производства сельскохозяйственной продукции на 30% меньше, чем в других регионах, входящих в одну типологическую группу 9. Следовательно, устойчивость развития региона может быть обеспечена действиями органов региональной власти, направленными на одновременное наращивание как собственных энерго мощностей, так и объемов производимой продукции. При этом стоит заметить, что проблема с наличием в регионе необходимых запасов полезных ископаемых для выработки энергии в настоящее время уже не является таковой, поскольку их транспортировка (инфраструктурное обеспечение) и создание на их базе собственных производственных мощностей по генерации энергии на территории нуждающегося региона способны «превратить» регион из энергонедостаточного в энергодостаточный для осуществления экономической деятельности в различных отраслях и сферах региональной экономики.

Наиболее благоприятная ситуация наблюдается в Белгородской области (типологическая группа 2), Краснодарском крае и Калининградской области (типологическая группа 13), Тверской области (типологическая группа 16), где темп производства электроэнергии опережает ее потребление, а темп роста производства сельскохозяйственной продукции хоть и признается «низким», но тем не менее в три раза превышает потребление энергоресурсов, следовательно, данные субъекты РФ можно считать регионами с достаточно устойчивым развитием.

Неоднозначная ситуация наблюдается в типологической группе 12, которая характеризуется высоким темпом роста потребления энергоресурсов. С одной стороны, входящая в ее состав Ленинградская область является энергообеспеченным регионом, поскольку расположенная на ее территории атомная электростанция (Ленинградская АЭС) беспрепятственно обеспечивает регион необходимым объемом относительно недорогой электроэнергии, что позволяет субъектам рынка в некоторой степени расточительно относиться к ее использованию. С другой стороны, входящая в ту же 12 группу Новосибирская область, напротив, является энергодефицитным регионом, обеспечивающим выработку собственной электроэнергии неэкологичным («грязным») способом. Следовательно, политика региональных властей и регулятивные меры также должны быть различными. В отношении Ленинградской области необходимо применять дифференцированное ценообразование и иные меры стимулирующего характера с тем, чтобы: а) пресекать излишнее энергопотребление всеми субъектами рынка, б) побудить хозяйствующие субъекты к внедрению энергосберегающих технологий и оборудования в свою производственную деятельность.

Выработка электроэнергии в Новосибирской области обеспечивается 8 электростанциями, 5 из которых (Новосибирские ТЭЦ-2, ТЭЦ-3, ТЭЦ-4, ТЭЦ-5, Барабинская ТЭЦ) в качестве топлива используют каменный и бурый уголь («грязное» топливо), что крайне негативно сказывается на окружающей среде и определяет регион как с неустойчивым развитием. В этой связи очевидными становятся и рекомендации по повышению энергоэффективности региона: переход к использованию при генерации энергии более экологически чистого топлива — газа, в отдельных случаях возможно использование потенциала возобновляемых источников энергии («зеленой» энергетики) — солнечной энергетики, ветроэнергетики, гидроэнергетики (наращивание дополнительных объемов выработки у Новосибирской ГЭС — единственной гидроэлектростанции в регионе).

### **Заключение**

Определяя значимость предлагаемой типологизации сельскохозяйственных регионов страны, следует отметить следующее. Во-первых, на начальном этапе анализ и оценка энергоэффективности различных отраслей региональной экономики, в том числе и сельского хозяйства, посредством расчета темпов роста энергопроизводства и энергопотребления позволяют обнаружить типологическую схожесть и тенденции устойчивого развития регионов (даже территориально не связанных между собой), что необходимо для формирования государственной политики по управлению регионально-отраслевой энергоэффективностью и ее повышением как в стране в целом, так и в каждом конкретном регионе.

Во-вторых, выработанная методология позволяет учитывать обнаруживаемые в одной типологической группе объективные и субъективные различия в территориальном энергоразвитии, что требует от органов власти применение дифференцированного подхода в решении государственной задачи по повышению энергоэффективности региона и его устойчивого развития.

В-третьих, проведенный анализ позволяет заключить, что принципиально важным в устойчивом развитии сельскохозяйственных регионов страны являются темпы роста производимой продукции, от объемов производства которой зависит и энергоемкость региональной экономики, и ее энергоэффективность.

Таким образом, повышение энергоэффективности сельскохозяйственных регионов Российской Федерации и страны в целом, как того требуют соответствующие нормативно-правовые документы и ведомственно-административные регламенты, нуждается в деятельном государственном управлении на федеральном уровне и непосредственном регулировании со стороны региональных властей в рамках реализуемой ими политики энергосбережения. В качестве инструментов и механизмов такого регулирования наряду с прочим могут применяться региональные программы повышения энергоэффективности региона, в содержание которых следует включить не только объекты и компании частного сектора, но и предлагаемую типологию регионов, способствующую выработке управленческих решений, направленных на снижение территориально-отраслевой энергоемкости региональной экономики и повышение ее устойчивого развития.

### **Список литературы:**

Марченко А.В., Торопов В.К. Повышение энергоэффективности в агропромышленных комплексах // Молодежный вестник Новороссийского филиала Белгородского государственного технологического университета им. В.Г. Шухова. 2021. Т. 1. № 4. С. 70 –73. DOI: [10.51639/2713-0576\\_2021\\_1\\_4\\_70](https://doi.org/10.51639/2713-0576_2021_1_4_70)

Олонин И.Ю. Повышение энергетической эффективности сельского хозяйства // Механизация и электрификация сельскохозяйственного производства. Инновационные технологии производства и переработки сельскохозяйственной продукции. Актуальные проблемы животноводства. Материалы международной научно-практической конференции, в честь 5-летия Центра Российско-Белорусского сотрудничества, дополнительного образования, содействия трудоустройству обучающихся. Нижний Новгород: ФГБОУ ВО «Нижегородская ГСХА», 2020. С. 59 –63.

Рудченко Г.А. Энергосбережение и повышение энергоэффективности в аграрном секторе: опыт Республики Беларусь // Наука и практика регионов. 2019. № 1(14). С. 5 –10.

Семенова Е.И., Семенов А.В. Энергосбережение и повышение энергетической эффективности // Экономика, труд, управление в сельском хозяйстве. 2020. № 3. С. 85 –91. DOI: [10.33938/203-85](https://doi.org/10.33938/203-85)

Столяров С.В., Водяников В.Т. Состояние электроэнергетики и проблемы электроснабжения крупных сельскохозяйственных товаропроизводителей Тверской области // Экономика сельского хозяйства России. 2022. № 2. С. 8 –13. DOI: [10.32651/222-8](https://doi.org/10.32651/222-8)

Тимофеев Р.А., Ячменев Е.Ф., Тимаев Р.А. Составляющие устойчивого развития региональной социально-экономической системы // Научный вестник: Финансы, банки, инвестиции. 2020. № 2. С. 232–237. DOI: [10.37279/2312-5330-2020-2-232-237](https://doi.org/10.37279/2312-5330-2020-2-232-237)

Устойчивое развитие экономики России: стратегии и тактики перехода к новому качеству экономического роста / под ред. К.Н. Ермолаева, О.А. Подкопаева. Самара: ООО НИЦ «ПНК», 2021.

Факторы и эффективные механизмы устойчивого развития / под общ. ред. Г.Ю. Гуляева. Пенза: МЦНС «Наука и Просвещение», 2020.

Чилиев Б.М. Устойчивое развитие регионов России: от стратегии к тактике // Экономическая безопасность. 2023. Т. 6. № 2. С. 717–728. DOI: [10.18334/ecsec.6.2.117877](https://doi.org/10.18334/ecsec.6.2.117877)

Шафиров В.Г., Можаев Е.Е., Арефьев В.Н. Продвижение инновационных энергоэффективных технологий в агропромышленное производство // Вестник Алтайской академии экономики и права. 2019. № 5–2. С. 109–114.

Molina-Maturano J., Speelman S., Steur H. Constraint-Based Innovations in Agriculture and Sustainable Development: A Scoping Review // Journal of Cleaner Production. 2019. Vol. 246. P. 119–134. DOI: [10.1016/j.jclepro.2019.119001](https://doi.org/10.1016/j.jclepro.2019.119001)

Pigford A.E., Hickey G.M., Klerkx L. Beyond Agricultural Innovation Systems? Exploring an Agricultural Innovation Ecosystems Approach for Niche Design and Development in Sustainability Transitions // Agricultural Systems. 2018. Vol. 164. P. 116–121. DOI: [10.1016/j.agsy.2018.04.007](https://doi.org/10.1016/j.agsy.2018.04.007)

Pretty J. Agricultural Sustainability: Concepts, Principles and Evidence // Philosophical Transactions of the Royal Society B: Biological Sciences. 2008. Vol. 363. Is. 1491. P. 447–465. DOI: [10.1098/rstb.2007.2163](https://doi.org/10.1098/rstb.2007.2163)

#### **References:**

Chiliev B.M. (2023) Sustainable Development of Russian Regions: From Strategy to Tactics. *Ekonomicheskaya bezopasnost'*. Vol. 6. No. 2. P. 717–728. DOI: [10.18334/ecsec.6.2.117877](https://doi.org/10.18334/ecsec.6.2.117877)

Ermolayev K.N., Podkopayev O.A. (eds.) (2021) *Ustoychivoye razvitiye ekonomiki Rossii: strategii i taktiki perekhoda k novomu kachestvu ekonomicheskogo rosta* [Sustainable development of the Russian economy: Strategies and tactics of transition to a new quality of economic growth]. Samara: ООО NITs “ПНК”.

Gulyayev G.Yu. (ed.) (2020) *Faktory i effektivnyye mekhanizmy ustoychivogo razvitiya* [Factors and effective mechanisms of sustainable development]. Penza: MTsNS “Nauka i Prosveshcheniye”.

Marchenko A.V., Toropov V.K. (2021) Improving Energy Efficiency in Agro-Industrial Complexes. *Molodezhnyy vestnik Novorossiyskogo filiala Belgorodskogo gosudarstvennogo tekhnologicheskogo universiteta im. V.G. Shukhova*. Vol. 1. No. 4. P. 70–73. DOI: [10.51639/2713-0576\\_2021\\_1\\_4\\_70](https://doi.org/10.51639/2713-0576_2021_1_4_70)

Molina-Maturano J., Speelman S., Steur H. (2019) Constraint-Based Innovations in Agriculture and Sustainable Development: A Scoping Review. *Journal of Cleaner Production*. Vol. 246. P. 119–134. DOI: [10.1016/j.jclepro.2019.119001](https://doi.org/10.1016/j.jclepro.2019.119001)

Olonin I.Yu. (2020) Povysheniye energeticheskoy effektivnosti sel'skogo khozyaystva [Improving the energy efficiency of agriculture]. *Mekhanizatsiya i elektrifikatsiya sel'skokhozyaystvennogo proizvodstva. Innovatsionnyye tekhnologii proizvodstva i pererabotki sel'skokhozyaystvennoy produktsii. Aktual'nyye problemy zhivotnovodstva. Materialy mezhdunarodnoy nauchno-prakticheskoy konferentsii, v chest' 5-letiya Tsentra Rossiysko-Belorusskogo sotrudnichestva, dopolnitel'nogo obrazovaniya, sodeystviya trudoustroystvu obuchayushchikhsya*. Nizhniy Novgorod: FGBOU VO “Nizhegorodskaya GSKhA”. P. 59–63.

Pigford A.E., Hickey G.M., Klerkx L. (2018) Beyond Agricultural Innovation Systems? Exploring an Agricultural Innovation Ecosystems Approach for Niche Design and Development in Sustainability Transitions. *Agricultural Systems*. Vol. 164. P. 116–121. DOI: [10.1016/j.agsy.2018.04.007](https://doi.org/10.1016/j.agsy.2018.04.007).

Pretty J. (2008) Agricultural Sustainability: Concepts, Principles and Evidence. *Philosophical Transactions of the Royal Society B: Biological Sciences*. Vol. 363. Is. 1491. P. 447–465. DOI: [10.1098/rstb.2007.2163](https://doi.org/10.1098/rstb.2007.2163)

Rudchenko G.A. (2019) Energy Saving and Increase of Energy Efficiency in the Agricultural Sector: The Experience of the Republic of Belarus. *Nauka i praktika regionov*. No. 1(14). P. 5–10.

Semyonova E.I., Semyonov A.V. (2020) Energy Saving and Energy Efficiency Improvement. *Ekonomika, trud, upravleniye v sel'skom khozyaystve*. No. 3. P. 85–91. DOI: [10.33938/203-85](https://doi.org/10.33938/203-85)

Shafirov V.G., Mozhaev E.E., Arefiev V.N. (2019) The Promotion of Innovative Energy Efficient Technologies in Agricultural Production. *Vestnik Altayskoy akademii ekonomiki i prava*. No. 5–2. P. 109–114.

Stoliarov S.V., Vodiannikov V.T. (2022) The State of the Electric Power Industry and the Problems of Power Supply to Large Agricultural Producers in the Tver Region. *Ekonomika sel'skogo khozyaystva Rossii*. No. 2. P. 8–13. DOI: [10.32651/222-8](https://doi.org/10.32651/222-8)

Timofeev R.A., Yachmenev E.F., Timaev R.A. (2020) Components of Sustainable Development of Regional Socio-Economic Systems. *Nauchnyy vestnik: Finansy, banki, investitsii*. No. 2. P. 232–237. DOI: [10.37279/2312-5330-2020-2-232-237](https://doi.org/10.37279/2312-5330-2020-2-232-237)

Дата поступления/Received: 09.03.2024

## Оценка факторного влияния на поступление межбюджетных трансфертов в бюджеты муниципального уровня

Вахрамеев Роман Александрович

Кандидат экономических наук, SPIN-код РИНЦ: [3209-8534](#), ORCID: [0000-0003-3595-2434](#), [vakhrameevr@gmail.com](mailto:vakhrameevr@gmail.com)

Самарский государственный экономический университет, Самара, РФ.

### Аннотация

В статье предлагается подход к изучению и оценке влияния факторов на объем поступления межбюджетных трансфертов в бюджеты муниципального уровня. Актуальность работы предопределена необходимостью поиска способов повышения пополняемости бюджетов муниципального уровня за счет доступных для муниципальных образований средств воздействия в целях выполнения принятых обязательств и дальнейшего территориального прогресса, в том числе в силу нестабильной экономической ситуации. Муниципалитеты в России находятся в условиях высокой зависимости от поступлений из бюджетов вышестоящего уровня ввиду ограниченности возможностей по укреплению собственной доходной базы, нуждаясь в привлечении как можно большего объема безвозмездных поступлений в их бюджеты. Однако аспекты, в наибольшей степени воздействующие на рост поступления межбюджетных трансфертов в бюджет, с течением времени подвержены изменению и требуют проработки. Целью работы является выявление факторов воздействия, положительно отражающихся на увеличении поступлений межбюджетных трансфертов в муниципальные бюджеты, а также установление степени их влияния на объем оказываемой финансовой помощи. Исследование проводилось с помощью общепромышленных методов системного анализа с применением статистического инструментария, объектом исследования выступили муниципалитеты Самарской области. Были проанализированы доходы бюджетов муниципальных образований, в том числе на предмет выявления складывающихся тенденций. Кроме того, оценка факторов и степени их влияния на увеличение доходной базы муниципальных образований в части безвозмездных поступлений от субфедерального уровня проведена на основе корреляционно-регрессионного анализа, включая динамическое сравнение рассчитываемых моделей по итогам 2012 и 2022 гг. Определены ключевые факторы, которые оказывают наибольшее влияние на пополняемость бюджетов муниципалитетов за счет межбюджетных трансфертов, что стало элементом научной новизны работы. Результаты исследования могут быть использованы при разработке муниципальной политики в сфере межбюджетных отношений, а также стать основой для дальнейшего изучения в национальном масштабе.

### Ключевые слова

Финансирование, межбюджетные трансферты, бюджетная обеспеченность, муниципальный бюджет, модельный бюджет, бюджетные расходы, самодостаточность бюджета муниципальных образований.

### Для цитирования

Вахрамеев Р.А. Оценка факторного влияния на поступление межбюджетных трансфертов в бюджеты муниципального уровня // Государственное управление. Электронный вестник. 2024. № 104. С. 133-146. DOI: 10.55959/MSU2070-1381-104-2024-133-146

## Assessing Factor Influence on Interbudgetary Transfers Income to Municipal Budgets

Roman A. Vakhrameev

PhD, ORCID: [0000-0003-3595-2434](#), [vakhrameevr@gmail.com](mailto:vakhrameevr@gmail.com)

Samara State University of Economics, Samara, Russian Federation.

### Abstract

The article proposes an approach to studying and assessing the influence of factors on the volume of interbudgetary transfers income to municipal budgets. The relevance of the work is predetermined by the need to find ways to increase the replenishment of municipal budgets through the means of influence available for municipalities in order to fulfill their obligations and further territorial progress, including due to the unstable economic situation. Municipalities in Russia are in conditions of high dependence on incomes from higher-level budgets due to limited opportunities to strengthen their own revenue base, needing to attract as much gratuitous revenue as possible to their budgets. However, the aspects that have the greatest impact on the growth of intergovernmental transfers to the budget change over time and require elaboration. The aim of the work is to identify influencing factors that have a positive effect on increasing the incomes of interbudgetary transfers to municipal budgets, as well as to establish the degree of their influence on the volume of financial assistance provided. The study was carried out using industry-wide methods of system analysis with using statistical tools; the objects of the study were municipalities of the Samara region. The revenues of municipal budgets were analyzed, including to identify emerging trends. In addition, an assessment of factors and the degree of their influence on increasing the revenue base of municipalities in terms of gratuitous revenues from the subfederal level was carried out on the basis of correlation and regression analysis, including a dynamic comparison of the calculated models based on the results of 2012 and 2022. The key factors that have the greatest impact on the replenishment of municipal budgets through interbudgetary transfers have been identified, which has become an element of work's scientific novelty. The results of the study can be used in the development of municipal policy in the field of interbudgetary relations, as well as become the basis for further study on a national scale.

### Keywords

Financing, interbudgetary transfers, budgetary sufficiency, municipal budget, model budget, budget spending, self-sufficiency of municipal budgets.

### For citation

Vakhrameev R.A. (2024) Assessing Factor Influence on Interbudgetary Transfers Income to Municipal Budgets. *Gosudarstvennoye upravleniye. Elektronnyy vestnik*. No. 104. P. 133-146. DOI: 10.55959/MSU2070-1381-104-2024-133-146

## Введение

Местное самоуправление в Российской Федерации достигло этапа, при котором его дальнейшее эволюционное становление невозможно представить без проактивного решения задач социально-экономического территориального развития, связанного с исполнением возложенных на органы муниципальной власти полномочий: жилищно-коммунальное обеспечение, обслуживание дорожного хозяйства, организация культурно-досуговой деятельности и пр. Опыт показывает, что поддержание законодательно закрепленной за муниципалитетами сферы влияния зачастую сопряжено с недостаточным объемом финансирования соответствующих расходных обязательств вследствие сложившихся перекосов в действующей налоговой системе, характеризующейся усиленной централизацией налоговых поступлений в бюджеты вышестоящих уровней, высокой степенью закредитованности отдельных муниципальных образований, а также длительным игнорированием проблемы несбалансированности бюджетов.

Отечественное реформирование бюджетного процесса привело к концепции формирования бюджетов через модельный подход, при котором базовыми значениями для составления бюджетов различных территорий выступают среднестатистические показатели расходов в целом по стране по каждому направлению расходных обязательств, скорректированные на коэффициенты, учитывающие региональные различия. Главной идеей составления бюджетов территории, базирующихся на модельном типе, является нивелирование различий между ними в процессе предоставления государственных (муниципальных) услуг (некоего социального стандарта) на основе создания равновесного распределения расходов административных единиц. Согласно действующему законодательству, государство в лице государственных и муниципальных органов обеспечивает доступ каждому гражданину к получению услуг равного объема и качества вне зависимости от места его жительства, тем самым выравнивая развитие регионов. В подобной системе одной из проблем видится сложность в учете индивидуальных особенностей каждого территориального образования (начиная с наименьшей единицы территориального деления) такой большой страны, как Российская Федерация [Содномова, Чикичева 2018].

Но дело не только в этом. Концепция организации модельного типа бюджетирования основывается на уровне расчетной бюджетной обеспеченности территориального образования, исходя из совокупности значений которого в субъекте Российской Федерации происходит распределение дотаций между муниципальными образованиями [Дементьева 2018]. Вместе с тем повсеместно проводимая политика концентрации региональных налоговых поступлений излишне сосредоточила финансовые ресурсы на субфедеральной ступени национального устройства нашей страны, лишив муниципалитеты большой доли независимости ввиду ограниченности собственных доходных источников. Тем самым субъекты Российской Федерации, обострив проблему бюджетной обеспеченности местных органов власти, загнали себя в ситуацию, при которой они вынуждены балансировать всю функциональную систему консолидированных бюджетов нижестоящего уровня посредством предоставления дополнительной финансовой помощи на осуществление закрепленных за местным самоуправлением полномочий, в том числе в виде многочисленных субсидий и иных межбюджетных трансфертов [Леонов 2021].

В таких условиях ключевую роль играет эффективная система перераспределения бюджетных ресурсов, способная не только обеспечить объективное, достаточное и обоснованное их разделение, но и гарантировать реальное исполнение всеми участниками бюджетной системы своих обязательств. В свою очередь, муниципальные образования, помимо проведения мероприятий, направленных на увеличение собираемости налогов, вынуждены искать пути повышения собственной доходной базы за счет привлечения межбюджетных трансфертов, что

является неотъемлемой чертой современных межбюджетных отношений в выстроенных процессах вертикали власти. Именно это обстоятельство стало предметом проводимого исследования — оценка степени воздействия различных факторов во времени, влияя на которые муниципалитеты могут максимизировать количество финансовых ресурсов, привлекаемых от вышестоящих уровней власти.

Изучению вопросов, касающихся межбюджетных отношений с различных методологических позиций и по разнообразному характеру предмета научного обсуждения, посвящено немало количество исследований. В частности, рассматривались проблематика выравнивания бюджетной обеспеченности муниципальных образований и финансовые аспекты экономики малых городов и поляризованного развития агломераций, описывалось историческое развитие межбюджетных отношений в России, выдвигались предложения по совершенствованию межбюджетных отношений. Проводя анализ работ, затрагивающих изучение аспектов межбюджетных отношений, можно выделить схожие выводы, в которых авторы отмечают неравномерность социально-экономического развития в Российской Федерации как регионов, так и составляющих их муниципальных образований, вызванную историческими, географическими, природно-климатическими и прочими факторами, и, как следствие, низкую бюджетную самообеспеченность административно-территориальных единиц [Токаева и др. 2021; Преображенский и др. 2020]. Установление данных фактов производилось при помощи сравнительного анализа показателей, отражающих достижения определенных уровней прогресса. При этом в качестве оптимальной схемы выравнивания на субфедеральном уровне высказывались предложения по переходу к единому фонду финансовой помощи муниципальным образованиям [Барбашова 2019], а непосредственное оказание мер государственной поддержки социально-экономическому развитию осуществлять на основе концепции жизненного цикла территории, определяемого методом кластеризации [Франц 2021].

Стоит отметить, что вопросом повышения уровня финансовой независимости территориальных образований занимались не только отечественные исследователи. И за рубежом распространенной идеей, перспективной с научной и практической точек зрения, является развитие бюджетного анализа местных бюджетов как направления науки в целях модернизации современной системы финансового управления [Issakhova, Issakhova 2015]. При этом, к примеру, политика межбюджетных отношений в Республике Казахстан также направлена на обеспечение доступности и качества государственных услуг для населения, важным компонентом которой выступает прогнозирование объема финансовых ресурсов, необходимых местным бюджетам для решения локальных проблем [Argunova et al. 2021]. В свою очередь, двухуровневая система Республики Узбекистан, несмотря на сокращение пути аккумулирования бюджетных средств, испытывает дисбаланс между доходами и расходами местных бюджетов, которые во многом регулируются вышестоящими бюджетами, что вызывает трудности в устойчивости бюджетной системы [Saparov 2020].

Адекватный анализ возможностей местных бюджетов для своевременного выявления проблем, определения причин их возникновения, формирования резервов и путей повышения эффективности финансовых отношений на региональном уровне нередко предлагается проводить на основе методики оценки финансовой состоятельности местного бюджета через расчет интегрального показателя, основанного на использовании коэффициентов [Liuta et al. 2015]. В то же время в качестве положительного опыта отмечалось использование экономико-математических методов для исследования и прогнозирования способов формирования ресурсов местных бюджетов, позволяющее повысить их качество [Yuldashev 2018]. С учетом представленных заключений при обследовании рассматриваемого в рамках текущей работы предмета изучения было принято решение применять инструменты количественного анализа данных.

Большинство исследователей, выявляя проблемы несовершенства системы вертикального бюджетного выравнивания муниципальных образований, представляют рекомендации по повышению бюджетной обеспеченности местных бюджетов и улучшению механизмов определения объема межбюджетных трансфертов путем воздействия на указанные процессы со стороны вышестоящих федеративных уровней [Сырчин, Запорожан 2020; Артемьева, Буянова 2021]. Несмотря на то, что устранение существенных различий в наполняемости доходной базы муниципалитетов посредством выравнивания бюджетной обеспеченности, в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации и Федеральным законом от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», отнесено к бюджетным полномочиям субъекта Российской Федерации, проверяемой гипотезой текущего исследования стало допущение, что рост самостоятельности бюджетов муниципальных образований и их наполняемости за счет межбюджетных трансфертов зависит не только от установленных в одностороннем порядке методов распределения финансовых ресурсов органами власти субфедерального уровня, но и непосредственно от воздействия муниципалитетов на факторы, влияние на которые позволит рассчитывать на рост и безвозмездных поступлений. Схожие идеи о необходимости стимулирования муниципалитетов к стремлению улучшить финансовую базу за счет их активных действий и изменения «иждивенческого» подхода, сложившегося в современном регулировании межбюджетных отношений, уже предлагались в научном и профессиональном сообществе [Косинский, Вольфсон 2020], однако установление методов оценки результативности таких действий на основе исследовательского инструментария до сих пор не произошло и требует дополнительной проработки. Полученные в ходе применения аналитических методов обработки информации результаты факторного влияния на поступление межбюджетных трансфертов в бюджеты муниципального уровня и их интерпретация составляют научную новизну данного исследования.

Таким образом, целью настоящей работы стало выявление для муниципалитетов факторов воздействия, положительно отражающихся на увеличении поступлений межбюджетных трансфертов в бюджеты муниципального уровня, и установление степени их влияния на объем финансовой помощи со стороны вышестоящих бюджетов. Обозначенная цель предполагает решение следующих задач:

- 1) изучение показателей состояния доходной составляющей местных бюджетов в Самарской области;
- 2) определение подходов к формированию показателей, составляющих основу для повышения бюджетной обеспеченности за счет безвозмездных поступлений;
- 3) проведение корреляционно-регрессионного анализа, построение моделей и проверка их устойчивости;
- 4) экономическая интерпретация полученных результатов и предложения по дальнейшим возможным направлениям их практического применения.

### **Методы**

Анализ факторов и степени их влияния проводился в динамике посредством сравнения построенных моделей по итогам 2012 и 2022 гг. (основываясь на последней доступной официальной отчетности) на примере муниципальных образований Самарской области, выбранных в качестве объектов исследования в силу достаточного для верификации получаемых результатов числа муниципалитетов и выступающих выборкой типичных единиц для регионов с похожей исходной структурой административно-территориального деления. Подбор показателей основывался

на доступной информационной базе, опубликованной в официальных источниках в разрезе муниципальных образований. Вместе с тем необходимо отметить ограниченность статистических данных о муниципалитетах в открытом доступе.

При исследовании потенциальных возможностей муниципальных образований в рамках системного подхода применялись методы сравнительного и сопоставительного анализа, синтеза, индукции, дедукции, обобщения, а также корреляционно-регрессионный инструментарий построения моделей, табличная и графическая визуализация данных.

### **Результаты**

Отправной точкой исследования, в соответствии с поставленными задачами, стало рассмотрение вопроса самостоятельности бюджетов местного уровня через анализ доходной составляющей в целом, а также их структуры на предмет выявления удельного веса безвозмездных поступлений. В рамках данной работы под безвозмездными поступлениями будет пониматься перечисление межбюджетных трансфертов из субфедерального уровня. Отметим, что за анализируемый период количество и состав муниципальных образований Самарской области оставались неизменными. Следовательно, целостность и тождественность сформированной выборки определяют надежность и достоверность формулируемых выводов и полученных результатов исследования, предопределенных существенной эмпирической значимостью исходных данных.

Для изучения изменения получаемых муниципальными образованиями Самарской области доходов в динамике были рассчитаны темпы роста собственных доходов и безвозмездных поступлений в отдельности (Таблица 1).

**Таблица 1. Сведения о доходах муниципальных образований Самарской области, млрд рублей<sup>1</sup>**

№ п/п	Наименование муниципального образования	Собственные доходы		Безвозмездные поступления		Темпы роста, %	
		2012	2022	2012	2022	Собственные доходы	Безвозмездные поступления
1	г.о. Самара	13,59	18,84	6,84	27,67	138,6	404,5
2	г.о. Жигулевск	0,32	0,49	0,61	1,23	150,7	201,2
3	г.о. Кинель	0,33	0,51	0,57	1,38	155,3	240,8
4	г.о. Новокуйбышевск	1,14	1,49	0,56	0,91	130,6	162,4
5	г.о. Октябрьск	0,13	0,14	0,31	0,78	110,7	248,7
6	г.о. Отрадный	0,38	0,60	0,61	1,72	160,2	284,4
7	г.о. Похвистнево	0,16	0,26	0,33	0,75	165,0	225,8
8	г.о. Сызрань	1,21	1,75	1,45	3,02	144,7	208,9
9	г.о. Тольятти	6,66	8,30	4,89	11,13	124,6	227,8
10	г.о. Чапаевск	0,28	0,56	0,60	1,74	197,6	290,0
11	Алексеевский район	0,05	0,12	0,18	0,26	255,4	141,7
12	Безенчукский район	0,12	0,26	0,73	0,67	214,4	91,0
13	Богатовский район	0,05	0,11	0,27	0,17	223,8	64,2
14	Большеглушицкий район	0,08	0,15	0,39	0,35	178,2	90,2
15	Большечерниговский район	0,09	0,15	0,41	0,35	176,1	86,3
16	Борский район	0,05	0,10	0,25	0,33	194,0	136,5

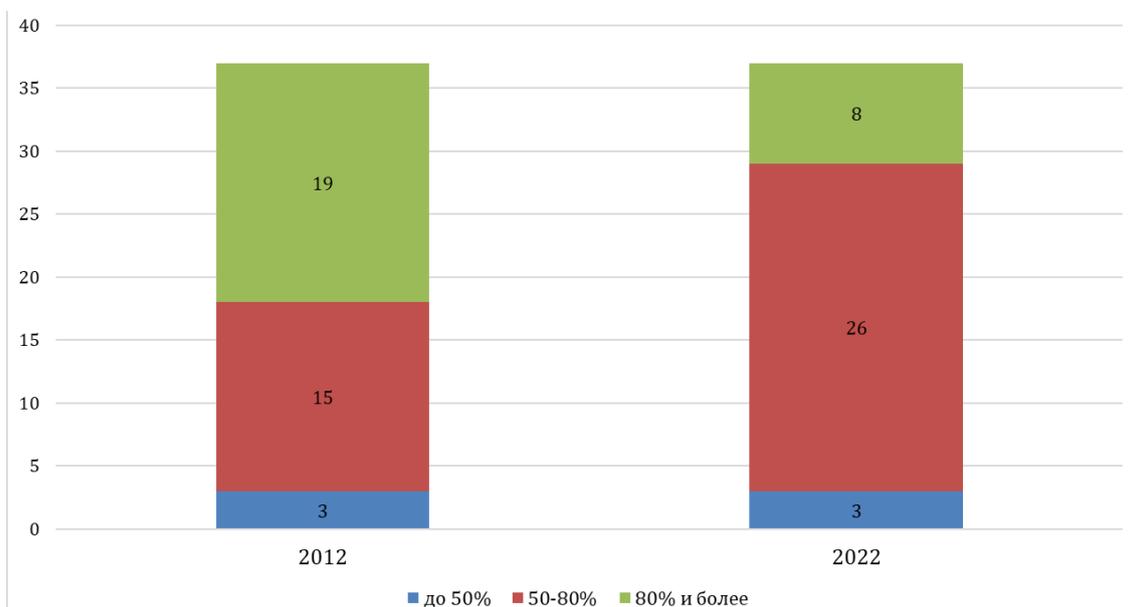
<sup>1</sup> Составлено автором на основе: Мониторинг местных бюджетов // Министерство управления финансами Самарской области [Электронный ресурс]. URL: <https://minfin-samara.ru/monitoring-of-local-budgets/> (дата обращения 15.02.2024).

17	Волжский район	0,35	1,11	0,54	2,33	316,0	433,4
18	Елховский район	0,02	0,06	0,15	0,53	238,2	358,9
19	Иса克林ский район	0,04	0,08	0,34	0,31	198,4	91,6
20	Камышлинский район	0,05	0,04	0,18	0,22	74,9	124,8
21	Кинельский район	0,15	0,29	0,49	0,29	190,9	59,9
22	Кинель-Черкасский район	0,14	0,31	0,63	0,47	216,9	75,6
23	Клявлинский район	0,05	0,08	0,29	0,39	178,9	137,6
24	Кошкинский район	0,07	0,14	0,32	0,53	206,6	163,9
25	Красноармейский район	0,07	0,13	0,43	0,46	185,6	106,9
26	Красноярский район	0,21	0,52	0,53	0,66	248,2	123,4
27	Нефтегорский район	0,16	0,25	0,43	1,57	161,5	365,8
28	Пестравский район	0,06	0,24	0,41	0,21	382,7	50,1
29	Похвистневский район	0,05	0,12	0,51	0,42	252,2	81,8
30	Приволжский район	0,05	0,12	0,33	0,33	262,4	98,5
31	Сергиевский район	0,22	0,40	0,93	1,95	180,8	210,4
32	Ставропольский район	0,23	0,61	0,51	0,70	264,9	135,3
33	Сызранский район	0,10	0,17	0,32	0,21	162,7	64,5
34	Хворостянский район	0,04	0,09	0,27	0,28	227,6	102,5
35	Челно-Вершинский район	0,04	0,06	0,28	0,34	151,8	123,1
36	Шенталинский район	0,04	0,07	0,27	0,19	172,4	69,8
37	Шигонский район	0,05	0,16	0,23	0,25	350,8	106,2

Анализ полученных данных показал, что за 10 изучаемых лет из 37 муниципалитетов снижение объема собственных доходов, зачисляемых в соответствующие бюджеты, произошло лишь в одном из них (Камышлинский район), тогда как значение роста аналогичного показателя в остальных муниципальных образованиях составило в среднем более 2 раз. В то же время тенденция безвозмездных поступлений складывалась более разнонаправленно: увеличение от 2 до 4 раз объема перечисления межбюджетных трансфертов из бюджета областного уровня произошло в 13 муниципалитетах (35,2% от общего числа), еще в 12 (32,4%) рост составил от 2% до 64%, а в оставшейся части муниципальных образований безвозмездные поступления сократились, причем в некоторых из них практически наполовину. Одновременно стоит отметить, что четкой взаимосвязи в направленности движения изучаемых показателей установлено не было: рост значений собственной доходной базы не всегда сопровождается снижением темпов поступлений межбюджетных трансфертов вопреки сложившемуся представлению о стремлении к реализации перехода к модели бюджетнезависимости и самодостаточности административно-территориальных единиц, и, наоборот, уменьшение собственных доходов не сопровождалось повышенными значениями безвозмездных поступлений. Кроме того, рост перечислений межбюджетных трансфертов на 92,8 п.п. превышал рост поступлений собственных доходов в целом по всем муниципалитетам, а их доля в общем объеме доходов увеличилась с 50,5% до 62,6%.

Дополнительному рассмотрению применительно к изучению описательной части статистической информации подлежало также структурное соотношение собственных источников доходов и безвозмездных поступлений (Рисунок 1). Изменения, произошедшие за исследуемый период, относительно распределения муниципальных образований по выделяемым процентным группам, наиболее репрезентативно отражающим содержательную составляющую происходящих процессов, можно охарактеризовать как весьма значительные:

- в 2012 году в группу муниципалитетов, величина безвозмездных поступлений которых не превышала 50% от общего исполнения бюджета по доходам, входило 3 городских округа (Самара, Тольятти, Новокуйбышевск), тогда как в 2022 году при неизменной численности данной группы ее составили уже 2 района и 1 городской округ (тот же Новокуйбышевск);
- промежуточная группа муниципальных образований с долей безвозмездных поступлений от 50% до 80% в рамках их бюджетных обязательств за 10 лет показала практически двукратный рост в основном за счет более интенсивного увеличения собственных доходов по сравнению с изменением показателей безвозмездных поступлений;
- состав муниципалитетов с наибольшей долей безвозмездных поступлений в бюджете также не остался неизменным: 3 из 8 попавших в данную группу территорий не состояли в ней в 2012 году;
- только 40% муниципальных образований одновременно с ростом собственных доходов увеличили и поступления межбюджетных трансфертов, причем этого удалось добиться всем городским округам без исключения.



**Рисунок 1. Распределение муниципальных образований Самарской области по удельному весу безвозмездных поступлений в бюджете, шт.<sup>2</sup>**

Таким образом, подытоживая результаты изучения показателей состояния доходной составляющей местных бюджетов в Самарской области, можно отметить, что значительный объем доходов бюджетов муниципальных образований формируют безвозмездные поступления, причем их удельный вес в доходных поступлениях имеет тенденцию к повышению. Не все муниципалитеты в равной степени используют возможности для роста объема перечислений межбюджетных трансфертов от регионального уровня: у части из них увеличение безвозмездных поступлений произошло меньшими темпами по сравнению с приростом собственных доходов, а где-то и вовсе зафиксировано снижение. Отсутствие у большинства территориальных образований достаточного объема собственных доходов бюджетов способствует усилению дифференциации развития и асимметрии их социально-экономического положения. Одним из направлений противодействия данным процессам, наравне с работой по созданию условий для повышения налоговой базы и

<sup>2</sup> Составлено автором на основе: Мониторинг местных бюджетов // Министерство управления финансами Самарской области [Электронный ресурс]. URL: <https://minfin-samara.ru/monitoring-of-local-budgets/> (дата обращения 15.02.2024).

собираемости налогов, является максимизация объема межбюджетных трансфертов, получаемых из бюджета вышестоящих уровней, поскольку местное самоуправление, в силу ограниченности мощностей и финансовых инструментов, не всегда способно влиять на реализацию бюджетных полномочий в требуемой степени лишь за счет собственных доходов.

Для поиска путей приращения доходной части бюджетов следующим этапом исследования стало построение корреляционно-регрессионных моделей в целях определения факторов, которые в большей степени влияют на получение муниципальными образованиями безвозмездных поступлений от субфедерального уровня. Исходным условием построения любой модели выступает оптимальный выбор ее параметров для дальнейшего подтверждения достоверности результатов и пригодности их применения в последующих экспериментах. Приемлемым соотношением числа факторных переменных, влияющих на результативный показатель, с размером исходной величины выборки считается 1 к 10, следовательно, в нашем случае при имеющихся 37 городских округах и районах необходимо выбрать не более 4 независимых параметров. Немаловажным требованием к верификации надежности получаемых итогов считается качество данных, точность и полнота которых в текущей работе гарантируется за счет подбора информации из официально опубликованных источников.

Важным условием получения статистически значимых коэффициентов служит установление причинно-следственных связей между выбираемыми параметрами модели посредством проведения предварительного теоретического анализа. Обследование и оценка имеющихся предпосылок, нормативных правовых актов, ключевых работ в рассматриваемой области знания и реальной российской практики распределения межбюджетных трансфертов для определения имеющихся актуальных приоритетов в данной области позволило сделать следующие заключения:

- фундаментальной основой бюджетной политики любого демократического государства служит предоставление бюджетам муниципального уровня финансовых ресурсов для поддержания общенационального стандарта благосостояния каждого гражданина;
- распределение межбюджетных трансфертов базируется на фактических предметных характеристиках о состоянии экономического развития территории, возникающих в этой связи полномочиях и достаточности финансового обеспечения для корректировки или урегулирования пространственных дисбалансов;
- при определении конечного получателя направляемых трансфертов, в том числе для выполнения важнейшей его функции в виде выравнивания возможностей административно-территориальных единиц, субъект распределения финансовой помощи исходит из соображений достаточности имеющихся ресурсов у муниципалитета для покрытия бюджетного разрыва, связанного с более низким налоговым потенциалом (бюджетной обеспеченностью) и/или более высокими расходными потребностями по сравнению со средним уровнем;
- еще одним подходом в бюджетной политике к определению объема выделяемых безвозмездных перечислений выступает приоритетность поддержания на региональном уровне тех или иных агломераций, которая опирается на фактическую географическую отдаленность и привлекательность устойчивых зон для дальнейшего становления их в качестве локомотивов экономического и инновационного роста. Например, устоявшимся менее формальным суждением считается большее распределение средств в пользу приграничных к областному центру сателлитов.

Не являясь взаимоисключающими, перечисленные акценты в распределении субфедерального финансирования муниципальным образованиям позволили выявить следующие концептуальные факторные переменные, воздействующие на величину безвозмездных поступлений в местные бюджеты, предлагаемые и к включению в модель для проведения последующих этапов исследования: численность населения муниципалитета, его площадь, размер собственных доходов муниципального бюджета и величина отдаленности городского округа или района от региональной столицы. Соответствующие данные были сгруппированы по каждому периоду изучения для проведения не только пространственного анализа, но и динамического (Таблица 2).

**Таблица 2. Исходные данные о муниципальных образованиях Самарской области для проведения корреляционно-регрессионного анализа<sup>3</sup>**

№ п/п	2012 г.					2022 г.				
	Безвозмездные поступления, млрд. рублей	Численность населения (на 01.01.2012), тыс. чел.	Площадь муниципального образования, км <sup>2</sup>	Собственные доходы, млрд. рублей	Расстояние от административного центра области, км	Безвозмездные поступления, млрд. рублей	Численность населения (на 01.01.2022), тыс. чел.	Площадь муниципального образования, км <sup>2</sup>	Собственные доходы, млрд. рублей	Расстояние от административного центра области, км
1	6,84	1 169,28	542,0	13,59	0	27,67	1 136,72	542,0	18,84	0
2	0,61	60,33	94,2	0,32	91	1,23	53,80	94,2	0,49	91
3	0,57	55,16	108,8	0,33	44	1,38	58,00	108,8	0,51	44
4	0,56	109,87	263,3	1,14	20	0,91	100,41	263,3	1,49	20
5	0,31	27,15	21,8	0,13	159	0,78	25,22	21,8	0,14	159
6	0,61	47,77	53,6	0,38	94	1,72	46,92	53,6	0,60	94
7	0,33	29,09	64,8	0,16	165	0,75	28,23	64,8	0,26	165
8	1,45	178,71	117,0	1,21	171	3,02	163,57	117,0	1,75	171
9	4,89	719,60	314,8	6,66	89	11,13	685,62	314,8	8,30	89
10	0,60	72,43	200,5	0,28	43	1,74	70,10	200,5	0,56	43
11	0,18	11,99	1 890,9	0,05	122	0,26	11,20	1 890,9	0,12	122
12	0,73	41,43	1 988,8	0,12	85	0,67	37,47	1 988,8	0,26	85
13	0,27	13,98	823,0	0,05	104	0,17	14,04	823,0	0,11	104
14	0,39	20,08	2 543,2	0,08	106	0,35	17,67	2 543,2	0,15	106
15	0,41	18,71	2 980,0	0,09	143	0,35	16,59	2 980,0	0,15	143
16	0,25	24,28	2 103,0	0,05	148	0,33	22,43	2 103,0	0,10	148
17	0,54	83,60	2 481,0	0,35	0	2,33	128,37	2 481,0	1,11	0
18	0,15	9,99	1 201,0	0,02	95	0,53	9,22	1 201,0	0,06	95
19	0,34	13,16	1 587,4	0,04	158	0,31	11,53	1 587,4	0,08	158
20	0,18	11,24	823,5	0,05	183	0,22	9,91	823,5	0,04	183
21	0,49	32,92	2 049,3	0,15	44	0,29	30,55	2 049,3	0,29	44
22	0,63	46,94	2 460,6	0,14	109	0,47	41,28	2 460,6	0,31	109
23	0,29	15,67	1 255,6	0,05	204	0,39	13,22	1 255,6	0,08	204
24	0,32	23,73	1 647,7	0,07	138	0,53	20,82	1 647,7	0,14	138

<sup>3</sup> Составлено автором на основе: Мониторинг местных бюджетов // Министерство управления финансами Самарской области [Электронный ресурс]. URL: <https://minfin-samara.ru/monitoring-of-local-budgets/> (дата обращения 15.02.2024); геоаналитическая информация сервиса «Яндекс Карта».

25	0,43	17,71	2 190,0	0,07	65	0,46	15,82	2 190,0	0,13	65
26	0,53	54,60	2 433,0	0,21	46	0,66	57,00	2 433,0	0,52	46
27	0,43	34,36	1 350,0	0,16	99	1,57	32,60	1 350,0	0,25	99
28	0,41	17,75	1 960,0	0,06	102	0,21	15,58	1 960,0	0,24	102
29	0,51	28,66	2 104,2	0,05	162	0,42	25,46	2 104,2	0,12	162
30	0,33	23,86	1 379,3	0,05	137	0,33	22,15	1 379,3	0,12	137
31	0,93	46,89	2 749,0	0,22	119	1,95	43,38	2 749,0	0,40	119
32	0,51	57,61	3 662,0	0,23	89	0,70	81,91	3 662,0	0,61	89
33	0,32	25,87	1 875,5	0,10	171	0,21	22,94	1 875,5	0,17	171
34	0,27	16,12	1 845,0	0,04	123	0,28	15,73	1 845,0	0,09	123
35	0,28	16,51	1 162,0	0,04	178	0,34	13,62	1 162,0	0,06	178
36	0,27	16,39	1 338,2	0,04	193	0,19	14,39	1 338,2	0,07	193
37	0,23	20,65	2 134,4	0,05	170	0,25	18,29	2 134,4	0,16	170

Еще одним критерием достоверности получаемых результатов при построении корреляционно-регрессионной модели выступает обработка присутствующих выбросов в исходном наборе данных. Традиционно считается, что наблюдения, значительно отличающиеся от остальных, способны оказывать существенное влияние на коэффициент корреляции и могут привести к риску модели (ее переоценке или недооценке). Как правило, потенциальные выбросы, которые возникают вследствие ошибок измерения, регистрации данных, их пропуска и т. д., подлежат выявлению и исключению. Однако в случае фиксирования новой информации или прослеживания выявленной тенденции данные, являющиеся выбросами, оставляют в наборе. Учитывая теоретическую проработку, проведенную в работе, официальный характер опубликованной информации, отражающей текущую действительность, и в целях достижения максимальной реалистичности и точности проводимого научного эксперимента по проверке выдвигаемой гипотезы исследования, считаем исключение отдельных имеющихся выбросов (в части денежных показателей и численности населения городских округов Самара и Тольятти) недопустимым. В частности, ввиду того, что при вычислении относительного показателя бюджетной обеспеченности на 1 жителя явные значительные различия в абсолютном выражении показателей нивелируются.

Построение корреляционных матриц в обоих случаях сложилось с наличием высокой связи между двумя независимыми переменными (собственными доходами и численностью населения), определяемой как мультиколлинеарность. Выявление и устранение мультиколлинеарности способствует избеганию риска оказания чрезмерного схожего эффекта на зависимый показатель и уменьшения статистической неопределенности значений рассчитываемых параметров. Традиционным методом избавления от корреляции независимых переменных является удаление из анализа той из них, которая имеет наименьшую тесноту связи с изучаемым показателем: в системе 2012 года это переменная «собственные доходы», в 2022 году — «численность населения» (Таблица 3). Обнаруженная сильная зависимость в однонаправленном действии рассматриваемых рядов распределения, по нашему мнению, свидетельствует о влиянии действующей базовой настройки налоговой системы, при которой в числе основных местных налогов и сборов значатся земельный налог и налог на имущество физических лиц, уплачиваемые непосредственно населением. Кроме того, произошедшая за 10 лет смена указанных факторов обусловлена структурными изменениями в механизме налоговых отчислений с усилением роли тех из них, которые непосредственно не зависят от демографического аспекта.

**Таблица 3. Матрица коэффициентов корреляции за 2012 и 2022 года<sup>4</sup>**

2012 и 2022 гг.	Безвозмездные поступления	Собственные доходы	Численность населения	Площадь	Расстояние от административного центра области
Безвозмездные поступления	1	0,995	0,982	-0,262	-0,400
Собственные доходы	0,979	1	0,990	-0,253	-0,401
Численность населения	0,993	0,994	1	-0,263	-0,407
Площадь	-0,260	-0,271	-0,279	1	0,015
Расстояние от административного центра области	-0,372	-0,382	-0,389	0,015	1

С помощью t-значения критерия Стьюдента оставшиеся независимые факторы были проверены на значимость, в результате чего существенным из них оказались лишь «численность населения» и «собственные доходы» в моделях 2012 и 2022 годов соответственно. Итоговые характеристики готовых моделей представлены в Таблице 4.

**Таблица 4. Итоговые характеристики моделей по результатам проведения корреляционно-регрессионного анализа<sup>5</sup>**

Показатель	2012 г.	2022 г.
Значимость параметра модели:	значим	значим
$t_{\text{набл}}$	49,51	50,84
$t_{\text{крит}}$	2,03	2,03
Значимость модели в целом:	значима	значима
$F_{\text{набл}}$	2451,72	3507,26
$F_{\text{крит}}$	4,12	4,12
R-квадрат	0,986	0,990
Коэффициент корреляции	0,993	0,995
Регрессионная модель	$\hat{Y} = 228926054,9 + 5882 \times x$	$\hat{Y} = 255812509,7 + 1,4 \times x$
Граница доверительного интервала:		
нижнего	5 641	1,38
верхнего	6 123	1,48

С вероятностью 95% как полученные параметры, так и модели в целом являются значимыми в обоих случаях, между объемом безвозмездных поступлений и численностью населения в 2012 году, собственными доходами муниципалитета в 2022 году имеются прямые тесные взаимосвязи. Вариация объема безвозмездных поступлений на 98,6% обусловлена вариацией численности населения, на 1,4% — вариацией прочих факторов в 2012 году, а в 2022 году на 99,0% обусловлена вариацией собственных доходов, на 1,0% — вариацией прочих факторов. Построенные регрессионные модели показывают, что в 2012 году при увеличении численности населения на 1 человека безвозмездные поступления возрастали бы на 5 882 рублей, а в 2022 году при росте собственных доходов муниципалитета на 1 рубль безвозмездные поступления возрастают на 1,4 рубля. Кроме того, с вероятностью 95% в 2012 году при увеличении численности населения на 1 человека интервал увеличения безвозмездных поступлений составлял от 5 641 до 6 123 рублей, а в 2022 году при росте собственных доходов муниципалитета на 1 рубль интервал увеличения безвозмездных поступлений составляет от 1,38 до 1,48 рублей.

<sup>4</sup> Составлено автором.

<sup>5</sup> Составлено автором.

### **Обсуждение**

При проведении исследования проанализирован ряд уже полученных научных достижений в изучаемой области, надлежащим образом обработаны статистические данные, протестировано изучаемое явление. На основе использования инструментария корреляционно-регрессионного анализа с соблюдением всех рисков критериев на основе данных о муниципалитетах Самарской области получены точные и надежные результаты исследования о факторном влиянии на поступление межбюджетных трансфертов в бюджеты муниципального уровня, подтвержденные высокой значимостью построенных моделей.

Было выявлено, что в 2012 году местным органам власти для увеличения объема поступления межбюджетных трансфертов в бюджет муниципального образования необходимо было сосредотачивать внимание в проведении комплекса мероприятий по улучшению демографической ситуации территории, тогда как в настоящее время в силу произошедших изменений, прежде всего законодательных, вектор воздействия необходимо сместить на усиление мер по мобилизации собственных ресурсов и поиск точек роста собственной доходной базы.

Сделанные выводы в полной мере соответствуют первоначально установленной гипотезе исследования по проверке предположения о возможности увеличения доходов местного бюджета за счет безвозмездных поступлений путем воздействия на определенные факторы, находящиеся в сфере влияния муниципалитетов, а не за счет исключительно действия механизма распределения средств с помощью вышестоящих бюджетов, согласно утвержденным «сверху» методикам.

Таким образом, полученные результаты могут дать ценную информацию для принятия решений о том, на каких аспектах следует сосредотачивать большее внимания органам местного самоуправления для увеличения доходных источников при формировании и исполнении бюджетов будущих периодов и планировании развития территорий. Это будет способствовать гармонизации бюджетной системы низовых уровней управления, стремлению к ликвидации внешних эффектов на местный бюджет, стабилизации и улучшению ситуации полноценного исполнения закрепленных за муниципальными образованиями полномочий. В качестве продолжения научного поиска в будущих исследованиях настоящая работа может послужить основой для распространения протестированной методики на муниципальных образованиях других регионов и в национальном масштабе в целом, а также для построения прогнозов на основе полученных моделей.

### **Заключение**

Неоднократно отмечалось, что местное самоуправление — самый близкий к гражданам уровень власти, по результатам работы которого население страны судит обо всей публичной власти в целом. В этой связи при разработке политики в сфере пространственного развития местным органам власти необходимо учитывать складывающиеся на их территории объективные тенденции и осуществлять их корректировку в части приоритизации усилий на тех факторах, которые приносят наилучший эффект.

Межбюджетные трансферты имеют высокую значимость для формирования муниципальных бюджетов. В условиях возрастания роли безвозмездных поступлений муниципальным образованиям нельзя просто оставаться в режиме ожидания изменения механизмов регулирования отношений межбюджетного характера со стороны региональных властей, а необходимо активнее использовать потенциал местного самоуправления. Предложенная в работе методика позволяет провести факторный анализ поступления межбюджетных трансфертов в бюджеты муниципального уровня и на основе количественной оценки проследить складывающиеся во времени тенденции. Дальнейшее использование предложенного инструментария будет способствовать созданию условий для социально-экономического развития муниципальных территорий.

**Список литературы:**

Артемяева С.С., Буянова Е.А. Межбюджетные трансферты регионам: современное состояние и направления совершенствования // Региональные проблемы преобразования экономики. 2021. № 3(125). С. 45–52. DOI: [10.26726/1812-7096-2021-3-45-52](https://doi.org/10.26726/1812-7096-2021-3-45-52)

Барбашова Н.Е. Использование единой методики при выравнивании бюджетной обеспеченности муниципальных образований // Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. 2019. №1(47). С. 44–55. DOI: [10.31107/2075-1990-2019-1-44-55](https://doi.org/10.31107/2075-1990-2019-1-44-55)

Дементьева О.А. Уровень бюджетной обеспеченности муниципальных образований как фактор формирования территориального устройства местного самоуправления // Проблемы и перспективы развития местного самоуправления в Российской Федерации: сборник материалов Всероссийской научно-практической конференции (Москва, 20 апреля 2018 года). М.: Российский университет дружбы народов (РУДН), 2018. С. 172–184.

Косинский П.Д., Вольфсон Э.Н. Институционализация местного самоуправления: состояние и перспективы развития // Бизнес. Образование. Право. 2020. № 3(52). С. 59–63. DOI: [10.25683/VOLBI.2020.52.332](https://doi.org/10.25683/VOLBI.2020.52.332)

Леонов С.Н. Проблемы выравнивания уровня бюджетной обеспеченности муниципальных образований и пути их решения // Регионалистика. 2021. Т. 8. № 4. С. 5–21. DOI: [10.14530/reg.2021.4.5](https://doi.org/10.14530/reg.2021.4.5)

Преображенский Б.Г., Сыроижко В.В., Спицына О.В., Кудинова Н.В. Развитие муниципальных образований в контексте межбюджетного распределения на мезоуровне // Региональная экономика: теория и практика. 2020. Т. 18. № 6(477). С. 1101–1119. DOI: [10.24891/re.18.6.1101](https://doi.org/10.24891/re.18.6.1101)

Содномова С.К., Чикичева С.Ю. Необходимость учета индивидуальных особенностей субъектов Российской Федерации при формировании «модельного» бюджета // Вестник Забайкальского государственного университета. 2018. Т. 24. № 7. С. 131–138. DOI: [10.21209/2227-9245-2018-24-7-123-131-138](https://doi.org/10.21209/2227-9245-2018-24-7-123-131-138)

Сырчин В.А., Запорожан А.Я. Проблемы межбюджетных отношений Вологодской области // Научные труды Северо-Западного института управления РАНХиГС. 2020. Т. 11. № 4(46). С. 227–233.

Токаева С.К., Яблочников С.Л., Бишенов А.А. Совершенствование межбюджетных отношений в Российской Федерации. Стерлитамак: АМИ, 2021.

Франц М.В. Идентификация стадии жизненного цикла территории на базе позиционирования в двумерном пространстве уровней и темпов развития // Азимут научных исследований: экономика и управление. 2021. Т. 10. № 4(37). С. 289–292.

Arynova Z.A., Tursynkhanov D.Zh., Nurgalieva S.Zh. Mechanism for the Formation of the Local Self-Government Budget and the Sources of Its Income // Bulletin of Karaganda University. Economy Series. 2021. Vol. 102. Is. 2. P. 24–33. DOI: [10.31489/2021Ec2/24-33](https://doi.org/10.31489/2021Ec2/24-33)

Issakhova A., Issakhova P. Use of Budgetary Coefficients for Assessing the Sustainability of the Local Budget of Kazakhstan // Periodica Polytechnica Social and Management Sciences. 2015. Vol. 23. Is. 1. P. 51–59. DOI: [10.3311/PPso.7905](https://doi.org/10.3311/PPso.7905)

Liuta O., Pihul N., Kubakh T. Financial Capacity of Local Budget as a Basis for Sustainable Functioning of a Territory // Economic Annals-XXI. 2015. No. 1–1. P. 78–81.

Saparov E.D. Ensuring Financial Stability in the Medium-Term Sustainability of the Local Budget in Uzbekistan // Theoretical & Applied Science. 2020. No. 7(87). P. 231–236. DOI: [10.15863/TAS.2020.07.87.48](https://doi.org/10.15863/TAS.2020.07.87.48)

Yuldashev A. Formation of Budget Resources of Territories and Socio-Economic Tasks of Local Budget // Bulletin of Science and Practice. 2018. Vol. 4. Is. 5. P. 353–360.

**References:**

- Artemyeva S.S., Buyanova E.A. (2021) Inter-Budget Transfers to Regions: Modern Status and Areas of Improvement. *Regional'nyye problemy preobrazovaniya ekonomiki*. No. 3(125). P. 45–52. DOI: [10.26726/1812-7096-2021-3-45-52](https://doi.org/10.26726/1812-7096-2021-3-45-52)
- Arynova Z.A., Tursynkhanov D.Zh., Nurgalieva S.Zh. (2021) Mechanism for the Formation of the Local Self-Government Budget and the Sources of Its Income. *Bulletin of Karaganda University. Economy Series*. Vol. 102. Is. 2. P. 24–33. DOI: [10.31489/2021Ec2/24-33](https://doi.org/10.31489/2021Ec2/24-33)
- Barbashova N.E. (2019) Application of a Unified Methodology for Intergovernmental Equalization at Regional Level. *Nauchno-issledovatel'skiy finansovyy institut. Finansovyy zhurnal*. No. 1(47). P. 44–55. DOI: [10.31107/2075-1990-2019-1-44-55](https://doi.org/10.31107/2075-1990-2019-1-44-55)
- Dementieva O.A. (2018) Uroven' byudzhethoy obespechennosti munitsipal'nykh obrazovaniy kak faktor formirovaniya territorial'nogo ustroystva mestnogo samoupravleniya [The level of budgetary provision of municipalities as a factor in the formation of the territorial structure of local self-government]. *Problemy i perspektivy razvitiya mestnogo samoupravleniya v Rossiyskoy Federatsii: sbornik materialov Vserossiyskoy nauchno-prakticheskoy konferentsii* (Moscow, April 20, 2018). Moscow: Rossiyskiy universitet druzhby narodov (RUDN). P. 172–184.
- Frants M.V. (2021) Identification of the Stage of the Territory's Life Cycle Based on Positioning in a Two-Dimensional Space of Levels and Rates of Development. *Azimut nauchnykh issledovaniy: ekonomika i upravleniye*. Vol. 10. No. 4(37). P. 289–292.
- Issakhova A., Issakhova P. (2015) Use of Budgetary Coefficients for Assessing the Sustainability of the Local Budget of Kazakhstan. *Periodica Polytechnica Social and Management Sciences*. Vol. 23. Is. 1. P. 51–59. DOI: [10.3311/PPso.7905](https://doi.org/10.3311/PPso.7905)
- Kosinsky P.D., Wolfson E.N. (2020) Institutionalization of the Local Self-Government: State and Prospects for Development. *Biznes. Obrazovaniye. Pravo*. No. 3(52). P. 59–63 DOI: [10.25683/VOLBI.2020.52.332](https://doi.org/10.25683/VOLBI.2020.52.332)
- Leonov S.N. (2021) Problems of Equalization the Level of Budget Security of Municipalities and Ways to Solve Them. *Regionalistika*. Vol. 8. No. 4. P. 5–21. DOI: [10.14530/reg.2021.4.5](https://doi.org/10.14530/reg.2021.4.5)
- Liuta O., Pihul N., Kubakh T. (2015) Financial Capacity of Local Budget as a Basis for Sustainable Functioning of a Territory. *Economic Annals-XXI*. No. 1–1. P. 78–81.
- Preobrazhenskii B.G., Syroizhko V.V., Spitsyna O.V., Kudinova N.V. (2020) The Development of Municipalities in the Context of Intergovernmental Allocation at the Meso-Level. *Regional'naya ekonomika: teoriya i praktika*. Vol. 18. No. 6(477). P. 1101–1119. DOI: [10.24891/re.18.6.1101](https://doi.org/10.24891/re.18.6.1101)
- Saparov E.D. (2020) Ensuring Financial Stability in the Medium-Term Sustainability of the Local Budget in Uzbekistan. *Theoretical & Applied Science*. No. 7(87). P. 231–236. DOI: [10.15863/TAS.2020.07.87.48](https://doi.org/10.15863/TAS.2020.07.87.48)
- Sodnomova S.K., Chikicheva S.J. (2018) The Need to Take into Account the Individual Characteristics of the Constituent Entities of the Russian Federation When Forming a "Model" Budget. *Vestnik Zabaykal'skogo gosudarstvennogo universiteta*. Vol. 24. No. 7. P. 131–138. DOI: [10.21209/2227-9245-2018-24-7-123-131-138](https://doi.org/10.21209/2227-9245-2018-24-7-123-131-138)
- Syrchin V.A., Zaporozhan A.Ya. (2020) Problems of Intergovernmental Relations of the Vologda Region. *Nauchnyye trudy Severo-Zapadnogo instituta upravleniya RANKhiGS*. Vol. 11. No. 4(46). P. 227–233.
- Tokaeva S.K., Yablochnikov S.L., Bishenov A.A. (2021) *Improving Inter-Budgetary Relations in the Russian Federation*. Sterlitamak: AMI.
- Yuldashev A. (2018) Formation of Budget Resources of Territories and Socio-Economic Tasks of Local Budget. *Bulletin of Science and Practice*. Vol. 4. Is. 5. P. 353–360.

Дата поступления/Received: 10.04.2024

Стратегия цифровой экономики  
Digital economy strategy

УДК 336

DOI: 10.55959/MSU2070-1381-104-2024-147-161

Зарубежный опыт цифровизации превентивного государственного финансового контроля (на примере США, Китая, Канады, Индии и Австралии)<sup>1</sup>

Долганова Ольга Игоревна<sup>2</sup>

Кандидат экономических наук, SPIN-код РИНЦ: [5350-5145](#), ORCID: [0000-0001-6060-5421](#), [oidolganova@fa.ru](mailto:oidolganova@fa.ru)

Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации, Москва, РФ.

Козырев Дмитрий Алексеевич

Стажер-исследователь, ORCID: [0009-0002-8803-4581](#), [211289@edu.fa.ru](mailto:211289@edu.fa.ru)

Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации, Москва, РФ.

**Аннотация**

В статье рассматриваются вопросы реализации превентивного финансового контроля с помощью современных цифровых технологий. Сегодняшний уровень информатизации деятельности государственных структур и органов местного самоуправления позволяет перейти на качественно новый уровень взаимодействия контролируемых органов с подконтрольной средой. Проверка и анализ отчетности будут осуществляться не только по факту, но и превентивно. Это позволит оперативно реагировать на возникающие рискованные ситуации, предупреждать ошибочные действия и принимать управленческие решения более оперативно, возможно даже в режиме реального времени. В рамках решения задачи цифровизации процедур государственного финансового контроля могут быть по-разному расставлены акценты и приоритеты как в выборе автоматизируемых процессов, так и при выборе используемых технологических решений. Опыт других стран видится ценным источником знаний в данной области. Поэтому целью работы является исследование лучшей практики в области цифровизации государственного финансового контроля и разработка рекомендаций для реализации превентивного цифрового государственного финансового контроля в России. В статье приводятся результаты анализа опыта таких стран, как США, Китай, Канада, Индия и Австралия; описаны основные проекты, реализуемые данными государствами в области совершенствования финансового контроля за счет внедрения цифровых решений. Представлены особенности и области применения облачных вычислений, технологий сбора, обработки и анализа больших данных, а также систем на базе искусственного интеллекта в сфере государственного финансового контроля. В результате сформулированы рекомендации по адаптации лучших практик данных стран для реализации в нашей стране превентивного цифрового контроля в финансово-бюджетной сфере. Актуальным видится дальнейшее более детальное изучение организации сбора и обработки информации об объекте контроля не только из его корпоративных источников и государственных информационных систем, а также из общедоступных ресурсов интернет-среды.

**Ключевые слова**

Превентивный финансовый контроль, государственный финансовый контроль, внутренний контроль, аудит, цифровизация, искусственный интеллект, машинное обучение, облачные технологии.

**Для цитирования**

Долганова О.И., Козырев Д.А. Зарубежный опыт цифровизации превентивного государственного финансового контроля (на примере США, Китая, Канады, Индии и Австралии) // Государственное управление. Электронный вестник. 2024. № 104. С. 141–161. DOI: 10.55959/MSU2070-1381-104-2024-147-161

Foreign Experience in Digitalization of Preventive Public Financial Control  
(on the Example of USA, China, Canada, India and Australia)<sup>3</sup>

Olga I. Dolganova<sup>4</sup>

PhD, ORCID: [0000-0001-6060-5421](#), [oidolganova@fa.ru](mailto:oidolganova@fa.ru)

Financial University under the Government of the Russian Federation, Moscow, Russian Federation.

Dmitry A. Kozyrev

Research Intern, ORCID: [0009-0002-8803-4581](#), [211289@edu.fa.ru](mailto:211289@edu.fa.ru)

Financial University under the Government of the Russian Federation, Moscow, Russian Federation.

<sup>1</sup> Статья подготовлена по результатам исследований, выполненных за счет бюджетных средств по государственному заданию Финансового университета.

<sup>2</sup> Корреспондирующий автор.

<sup>3</sup> The article was prepared based on the results of research carried out at the expense of budgetary funds according to the state assignment of the Financial University.

<sup>4</sup> Corresponding author.

### Abstract

The article discusses the issues of implementing preventive financial control using modern digital technologies. The up-to-date level of informatization of the government agencies activity and local governments allows moving to a qualitatively new level of interaction between regulatory authorities and the environment under control. In this case the verification and analysis of reporting is performed not only after the fact of fulfillment but also in a preventative manner. This allows a quick respond to emerging risk situations, prevention of erroneous actions, and management decisions in a real time. When solving the problem of digitalization of state financial control procedures, the emphasis and priorities can be placed differently, both in the selection of automated processes and in the selection of technological solutions. The experience of other countries represents a valuable source of knowledge in this area. Therefore, the aim of the article is to study the best practices in digitalization of state financial control and to develop the recommendations for implementing preventive digital state financial control in Russia. This article presents the analysis of the experience of the USA, China, Canada, India, and Australia. The main projects are considered that were implemented in these countries to improve the financial control by implementing digital solutions. The features and areas of application of cloud computing, technologies of data collection, processing and analyzing the Big Data, as well as systems based on artificial intelligence in the field of public financial control are presented. As a result, recommendations have been formulated for adapting the best practices of these countries for the implementation of preventive digital control in the financial and budgetary sphere in our country. A further elaborated investigation of organization of the collection and processing of data on the object under control, coming not only from its corporate sources and government information systems but also from publicly available Internet resources, is considered as a relevant issue.

### Keywords

Preventive financial control, public financial control, internal control, audit, digitalization, artificial intelligence, machine learning, cloud technologies.

### For citation

Dolganova O.I., Kozyrev D.A. (2024) Foreign Experience in Digitalization of Preventive Public Financial Control (on the Example of USA, China, Canada, India and Australia). *Gosudarstvennoye upravleniye. Elektronnyy vestnik*. No. 104. P. 141-161. DOI: 10.55959/MSU2070-1381-104-2024-147-161

### Введение

Одной из основных задач государственного управления является обеспечение эффективного распределения и использования ресурсов, направленных на реализацию национальных интересов. Контроль, отражающийся в надзоре, оценке, а также передаче его результатов для принятия решений и оперативного исправления допущенных ошибок, осуществляется в целях обеспечения национальной безопасности, координации интересов страны и ее субъектов, а также содействию совершенствованию государственного управления [Liu 2023]. В рамках развития цифровой экономики важная роль отводится технологиям, обеспечивающим возможность принимать управленческие решения на базе данных. А одной из важных функций государственного контроля является информирование и содействие информационной коммуникации субъектов управления, стандартизации и улучшению их поведения [Нерworth 2023]. Поэтому одна из главных задач совершенствования деятельности органов государственной власти заключается в построении платформенных информационных систем, позволяющих обеспечить автоматизированный сбор и обработку информации о деятельности самих органов власти и подконтрольных организаций в режиме реального времени. Данные тенденции также оказали влияние на подходы и методы совершенствования государственного финансового контроля. Сегодня констатация финансового состояния компании постфактум с помощью создания и анализа отчетной документации отходит на второй план, а процедуры превентивного финансового контроля становятся более значимыми, поскольку они позволяют обнаружить проекты нежелательных или неправомερных операций [Beldiman 2022].

Данные тенденции также оказали влияние на подходы и методы совершенствования государственного финансового контроля. Сегодня в России на федеральном уровне реализуется проект «Электронный СМАРТ-контроль (контроллинг) и учет государственных финансов для управленческих решений», одной из основных задач которого является создание единой электронной среды СМАРТ-контроля, анализа и учета государственных финансов в целях повышения эффективности

и качества управленческих решений<sup>5</sup>. Обеспечение условий для реализации цифрового контроля в финансовой сфере предполагается реализовать за счет перевода процессов взаимодействия органов и объектов контроля в цифровую среду [Исаев 2022]. Целесообразным видится осуществление превентивного контроля, позволяющего в режиме реального времени получать информацию о ключевых экономических показателях функционирования организации, что даст возможность надзорным органам предупреждать нарушения на этапе их возможного возникновения. Например, в коммерческих банках реализуется автоматизированный транзакционный мониторинг операций клиентов, что позволяет оперативно идентифицировать и предотвращать наступление различных рисков ситуаций [Баланова, Гусарова 2023]. Автоматизация процессов позволяет освободить контролера от ряда рутинных задач, переводя многие контрольные функции в ведение автоматизированных систем, в том числе и на базе искусственного интеллекта. Адаптация форматов отчетности к цифровым методам анализа открывает новые возможности для совершенствования аналитики и аудита в соответствующей сфере.

Вопросы оптимизации контрольных процедур в финансовой сфере всегда актуальны. Во время активной цифровой трансформации как государственных структур, так и бизнеса они приобретают особую важность. Это связано с тем, что в этих процессах осуществляется обмен информацией между контролирующим органом и подконтрольной организацией. От технологий и методов, применяемых для реализации этих взаимодействий, с одной стороны, зависит полнота, актуальность, своевременность и достоверность получаемой контролером информации, а с другой стороны, корректность и оперативность ее обработки, а значит, и эффективность принятия управленческих решений.

Многие проблемы и сложности, с которыми сталкиваются государственные органы в ходе цифровизации процессов контроля и аудита, схожи и чаще всего не уникальны. Бюрократические правила, требования и принципы организации и реализации контрольных процедур во многом совпадают, проблемы сбора и обработки разноформатной информации о подконтрольных объектах наблюдаются практически во всех странах. Однако в иностранной практике цифровизации данной области наблюдаются различия. Поэтому целью данной работы является исследование лучшей практики в области цифровизации государственного финансового контроля и разработка рекомендаций для реализации превентивного цифрового государственного финансового контроля в России. Важно учитывать также национальные особенности организации государственного финансового контроля, текущий уровень цифровизации органов власти и объектов контроля. Таким образом, в качестве задач данного исследования выделяются: изучение зарубежного опыта ведущих стран в области цифровизации государственных функций, таких как США, Канада, Китай, Индия и Австралия; выявление ключевых направлений совершенствования государственного финансового контроля и аудита путем внедрения информационных технологий; формулирование рекомендаций по адаптации и применению практики исследуемых стран при построении в России системы превентивного государственного финансового контроля.

В данной работе внимание уделяется указанным странам, поскольку, в соответствии с индексом зрелости государственных технологий Всемирного банка 2022 года<sup>6</sup>, США, Канада, Индия и Австралия имеют высшую оценку, Китай находится несколько ниже, однако, на наш взгляд, это не совсем отражает реальное положение дел, а их опыт и демонстрируемые результаты представляют особый интерес в рамках рассматриваемой темы.

<sup>5</sup> Постановление Правительства РФ от 15.04.2014 г. № 320 (ред. от 26.08.2023) «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Управление государственными финансами и регулирование финансовых рынков» // КонсультантПлюс [Электронный ресурс]. URL: [https://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_162186/](https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_162186/) (дата обращения: 02.01.2024).

<sup>6</sup> 2022 GovTech Maturity Index Update // The World Bank [Электронный ресурс]. URL: <https://www.worldbank.org/en/programs/govtech/2022-gtmi> (дата обращения: 02.01.2024).

## Облачные вычисления как ключевая технология цифровизации деятельности органов государственного финансового контроля в Канаде

Одной из передовых стран в области информатизации и цифровизации функций государственного управления уже несколько десятилетий является Канада. Активное развитие цифровых превентивных методов в государственном финансовом контроле в этой стране наблюдается особенно после пандемии COVID-19, когда возникла потребность в адаптации к удаленной работе. Из «Руководства для проверяемой организации по процессу аудита эффективности»<sup>7</sup>, опубликованного аппаратом Генерального аудитора Канады, следует, что теперь предпочтения в области финансового контроля отдаются цифровым источникам и соответствующим методикам.

Для эффективного превентивного анализа в сфере государственного аудита используется ИТ-система CaseWare — комплексное, но простое в использовании программное обеспечение для анализа данных, разработанное экспертами по аудиту. Данная система позволяет импортировать данные из основных источников, форматов PDF, Excel и CSV. Программное обеспечение также работает с более чем 50 пакетами прикладных решений (Quickbooks, Sage, Xero и т. д.), визуализирует итоговую информацию, проводит аналитику с помощью встроенных автоматизированных тестов. Система CaseWare напрямую взаимодействует с базами данных объектов контроля и, используя аналитический аппарат, позволяет повысить производительность, улучшить управление рисками, сэкономить денежные и временные ресурсы, обеспечить целостность данных с помощью использования облачных технологий. Этот программный продукт отмечается в «Обзоре практики и внутреннего аудита» Генерального аудитора Канады за 2023–2024 гг.<sup>8</sup> как одно из перспективных средств осуществления новых форм цифрового контроля. Система CaseWare может быть использована разными канадскими ведомствами, поскольку представляет собой централизованное облачное решение для обработки и анализа данных с широким спектром функциональных возможностей. В сфере финансового контроля области применения данного решения показаны на Рисунке 1.

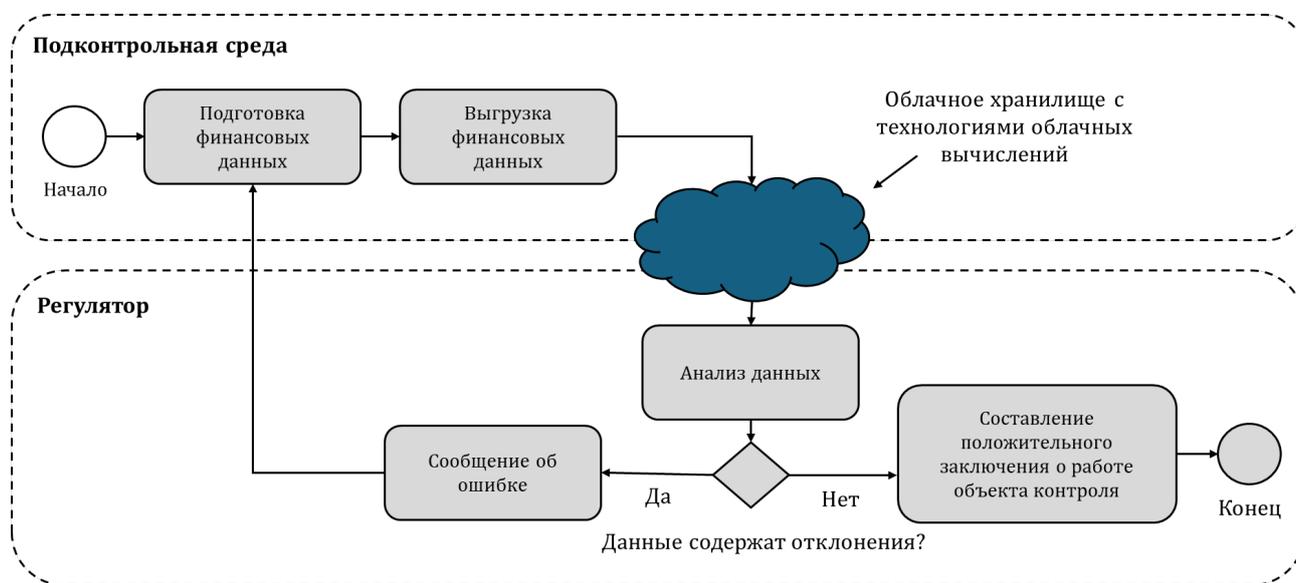


Рисунок 1. Модель реализации финансового превентивного контроля с использованием облачных технологий органами власти в Канаде<sup>9</sup>

<sup>7</sup> The Data-Driven Audit: How Automation and AI are Changing the Audit and the Role of the Auditor // AICPA&CIMA [Электронный ресурс]. URL: <https://us.aicpa.org/content/dam/aicpa/interestareas/frc/assuranceadvisoryservices/downloadabledocuments/the-data-driven-audit.pdf> (дата обращения: 12.01.2024).

<sup>8</sup> Practice Review and Internal Audit — Risk-Based Audit and Evaluation Plan for the 2022–23 and 2023–24 Fiscal Years // Office of the Auditor General of Canada [Электронный ресурс]. URL: [https://www.oag-bvg.gc.ca/internet/English/acc\\_rpt\\_e\\_44103.html](https://www.oag-bvg.gc.ca/internet/English/acc_rpt_e_44103.html) (дата обращения: 21.01.2024).

<sup>9</sup> Составлено авторами на основе: The Data-Driven Audit: How Automation and AI are Changing the Audit and the Role of the Auditor // AICPA&CIMA [Электронный ресурс]. URL: <https://us.aicpa.org/content/dam/aicpa/interestareas/frc/assuranceadvisoryservices/downloadabledocuments/the-data-driven-audit.pdf> (дата обращения: 25.02.2024).

Кроме того, Секретариат Казначейского совета Канады (Treasury Board of Canada Secretariat, TBS) разрабатывает стратегию и политику в отношении облачных сервисов, включая надзор и оценку рисков запросов на облачные услуги от департаментов Правительства Канады. Важно указать также, что список цифровых источников, применяемых для финансового контроля в Канаде, довольно обширен. В него входят звукозаписи, переписка, фотографии, видеоконтент на разных носителях: от микрофиш (архивные исторические данные) до флеш-накопителей и виртуальных хранилищ<sup>10</sup>. Поэтому возникает потребность в системах, позволяющих анализировать данные разного формата в автоматизированном режиме. В этом случае речь идет о системах на базе искусственного интеллекта, использующих методы машинного обучения, которые могут быть внедрены в обозримом будущем. Соответственно, канадские органы власти в нормативных актах регулярно отмечают значимость цифровизации и внедрения инновационных технологий с элементами искусственного интеллекта в данной сфере.

Стоит отметить, что правительство Канады разрабатывает превентивные цифровые методы контроля во всех государственных сферах, что отмечается в «Стратегическом плане цифровых операций: 2018–2022 гг.»<sup>11</sup>. Для аудиторского и казначейского контроля основным форматом хранения информации определены централизованные облачные ресурсы, а в качестве перспективной технологии обработки и анализа — системы с возможностью машинного обучения. Для субъектов подконтрольной среды планируется создать централизованные системы автоматического формирования отчетности.

Еще одним важным документом является «Директива Казначейского совета об автоматизированном принятии решений». Он является обязательным к применению в большинстве учреждений федерального правительства, за исключением Канадского налогового агентства (Canada Revenue Agency, CRA). В данной Директиве указаны действия, с помощью которых алгоритмы превентивных систем контроля могут поддерживать процессы принятия решений. Подробнее они представлены на Рисунке 2.



**Рисунок 2. Способы поддержки процессов принятия решений алгоритмами превентивных систем контроля<sup>12</sup>**

Интересной практикой, сопряженной с внедрением превентивных мер контроля и принятия решений, является инструмент оценки алгоритмического воздействия (Algorithmic Impact Assessment, AIA). Данный показатель разработан, чтобы помочь федеральным учреждениям лучше

<sup>10</sup> Directive on Automated Decision-Making // Government of Canada [Электронный ресурс]. URL: <https://www.tbs-sct.canada.ca/pol/doc-eng.aspx?id=32592> (дата обращения: 02.01.2024).

<sup>11</sup> Digital Operations Strategic Plan: 2018-2022 // Government of Canada [Электронный ресурс]. URL: <https://www.canada.ca/en/government/system/digital-government/government-canada-digital-operations-strategic-plans/digital-operations-strategic-plan-2018-2022.html> (дата обращения: 02.01.2024).

<sup>12</sup> Составлено авторами на основе: Directive on Automated Decision-Making // Government of Canada [Электронный ресурс]. URL: <https://www.tbs-sct.canada.ca/pol/doc-eng.aspx?id=32592> (дата обращения: 02.01.2024).

управлять рисками, связанными с автоматизированными системами принятия решений. Директива требует заполнения AIA при изменении функциональных возможностей подобных систем.

AIA определяет уровень воздействия системы на основе ответов федеральных учреждений на ряд вопросов по рискам и смягчению последствий, многие из которых имеют большое значение для специалистов по данным и их руководителей. Сюда входят вопросы о потенциальных рисках, связанных с алгоритмом, решением, источником и типом данных, а также усилия по смягчению последствий, такие как консультации и определение существующих процессов и процедур для оценки качества данных.

Результаты AIA присваивают уровень воздействия в диапазоне от уровня I (небольшое воздействие) до уровня IV (очень сильное воздействие). Например, простая система, принимающая решение о праве на получение скидки в 2 доллара за покупку энергосберегающей лампочки, может относиться к уровню I, тогда как сложная нейронная сеть, включающая несколько источников данных, будет относиться к уровню IV. Оценка воздействия является многогранной и проводится путем консультаций с научными кругами, гражданским обществом и другими государственными учреждениями<sup>13</sup>.

Правительство Канады считает снижение уровня безопасности основной проблемой при внедрении облачных технологий. Однако поставщики услуг публичного облака инвестируют в безопасность гораздо больше, чем любая отдельная компания или департамент ведомства. Поэтому можно полагать, что переход к облачным вычислениям не снижает уровень безопасности, а повышает его. Но серьезной проблемой остается возможная блокировка поставщика облачных услуг. Беспокойство вызывает тот факт, что государственные органы будут в некоторой степени зависимы от конкретного провайдера или вендора подобных сервисов. А в случае прекращения функционирования подобной компании по какой-либо причине возникают проблемы с обеспечением непрерывного функционирования систем государственного финансового контроля.

Кроме того, в Канаде, как и во многих других странах, наблюдается нехватка кадров, обладающих навыками работы с подобными информационными технологиями. Это также представляет собой серьезное препятствие эффективному внедрению системы цифрового контроля.

Подытоживая результаты анализа специфики цифровизации превентивного контроля в Канаде, можно утверждать, что основным методом в осуществлении подобных процессов является технология облачных вычислений. То есть значительный массив разнородных данных с заданной периодичностью выгружается из баз данных объектов подконтрольной среды в централизованное облачное хранилище. Затем в режиме реального времени анализируются сервисами на базе машинного обучения, и полученные результаты представляются регулятору в формате особого финансового отчета или же в форме одного из способов поддержки процессов принятия решений.

### ***Организационная трансформация и применение технологий искусственного интеллекта для совершенствования превентивных мер финансового контроля в США***

США являются одним из лидеров в области автоматизации и цифровизации государственных систем, в том числе и в сфере превентивных мер государственного финансового контроля.

Можно сказать, что цифровизация контрольных процессов здесь началась значительно раньше, чем в Канаде: уже в 2013 году правительство США запустило HealthCare.gov. Это сайт страховой биржи, работающий в рамках федерального правительства США в соответствии с положениями Закона о защите пациентов и доступном медицинском обслуживании (PPACA, Obamacare)<sup>14</sup>. В первый день почти 6 миллионов человек попытались зарегистрироваться,

<sup>13</sup> Directive on Automated Decision-Making // Government of Canada [Электронный ресурс]. URL: <https://www.tbs-sct.canada.ca/pol/doc-eng.aspx?id=32592> (дата обращения: 02.01.2024).

<sup>14</sup> PUBLIC LAW 111-148 — MAR. 23, 2010 Making // United States Congress [Электронный ресурс]. URL: <https://www.congress.gov/111/plaws/publ148/PLAW-111publ148.pdf> (дата обращения: 02.01.2024).

и только шесть американцев прошли эту процедуру успешно. Это был один из крупнейших провалов в истории внедрения ИТ правительством США, и он привел к масштабной цифровой реформе. Правительство изменило приоритеты государственных ИТ и цифровых услуг, создав специальные Цифровые службы правительства США и сформировав офис федеральных служащих Управления общих служб (General Services Administration, GSA) — 18 F. Этот орган сотрудничает с другими агентствами, чтобы улучшить качество обслуживания пользователей государственных услуг, помогая им создавать и покупать технологии. На данный момент на сайтах разных подразделений правительства США представлен свой перечень сценариев использования технологий искусственного интеллекта.

Если говорить о внедрении облачных технологий, то на этом пути американская практика встречается такие же проблемы, как и канадская. Счетная палата правительства США отмечает, что федеральные агентства выделяют на пути внедрения облачных технологий проблемы в следующих областях<sup>15</sup>:

- обеспечение кибербезопасности;
- приобретение облачных услуг;
- поддержание квалифицированной рабочей силы;
- отслеживание затрат и экономии.

В 2011 году Административно-бюджетное управление (OMB, Office of Management and Budget) учредило Федеральную программу управления рисками и авторизациями (FedRAMP), чтобы обеспечить стандартизированный подход к выбору и разрешению использования облачных сервисов, отвечающих федеральным требованиям безопасности. В декабре 2019 года Счетная палата США сообщила, что, хотя все 24 крупных федеральных агентства участвовали в FedRAMP, многие из этих агентств продолжали использовать облачные сервисы, которые не были разрешены программой.

Если говорить непосредственно о превентивных методах государственного финансового контроля, то особый интерес представляет опыт Департамента казначейства Министерства Финансов США. В его Перечне сценариев использования искусственного интеллекта на 2023 года значились такие позиции, как различные чат-боты, в том числе с технологией обработки информации на естественном языке (NLP, Natural Language Processing). Подобные программы в автоматизированном режиме осуществляют проверку отчетов Федеральной системы данных о закупках IRS (FPDS) на соответствие информации в контрактных документах (например, сумма в долларах, даты, место работы) данным, содержащимся в их государственных системах.

На базе анализа данных аудиторских проверок также обновляется и пополняется «Список высокого риска», в котором учитываются рискованные федеральные программы с точки зрения их уязвимости в части мошенничества, растрат и злоупотреблений [Pleşa et al. 2023].

Американский институт сертифицированных аудиторов (American Institute of Certified Public Accountants, AICPA), работая с аудиторами из разных стран мира (в том числе идет активное сотрудничество с канадскими специалистами), провел значительную работу в области теоретического и методологического обоснования полезности применения искусственного интеллекта в финансовом контроллинге. В помощь аудиторам искусственный интеллект будет выполнять повторяющиеся, рутинные задачи, предоставлять более глубокий анализ имеющихся данных, тем самым повышая эффективность и качество результата аудиторских проверок.

Аудит с использованием искусственного интеллекта, вероятно, будет сопровождаться гораздо меньшим количеством взаимодействий между контролером и представителем

<sup>15</sup> Cloud Computing: Federal Agencies Face Four Challenges // Government Accountability Office [Электронный ресурс]. URL: <https://www.gao.gov/products/gao-22-106195> (дата обращения: 03.01.2024).

подконтрольного объекта. Упрощаются также анализ, нахождение аномалий или проблем, требующих внимания аудитора. Это позволяет сосредоточить внимание специалиста на транзакциях с высоким риском, а не на рутинных операциях. В Перечне сценариев использования искусственного интеллекта, которым руководствуется Департамент казначейства Министерства Финансов США, есть два инструмента: DATA Act и NRP Redesign. DATA Act представляет собой бота, который работает в области контроля качества и прозрачности цифровой отчетности. Он выполняет проверку отчетов из Федеральной системы данных о закупках IRS (FPDS) на соответствие информации в контрактных документах с использованием технологий обработки информации на естественном языке, которая извлекается из договорных документов. Система NRP Redesign, функционирующая на методах машинного обучения, используется для анализа и оценки различных экономических метрик, налогового разрыва, отчетности по неправомерным платежам и т. д.

Таким образом, системы на базе технологий искусственного интеллекта помогают выявлять нестандартные транзакции, информировать аудитора о нетипичном поведении объекта контроля, опираясь на стандарты, данные предыдущих отчетных периодов, сведения по аналогичным учреждениям (включая бенчмаркинг, полученный от коллег по отрасли), контрагентам и на прочую информацию, в том числе из общедоступных интернет-источников.

Стоит также отметить, что подобные системы позволяют сделать отчетность более прозрачной и доступной как для надзорных органов, так и для всего государственного аппарата в целом. Например, в 2014 году Государственный департамент США принял Закон о цифровой подотчетности и прозрачности<sup>16</sup>, который предполагает создание открытой, доступной и обладающей понятными стандартами базы данных. Ею пользуются внешние частные аудиторы для оценки качества транзакций Государственного департамента. Работа с этой базой предполагает автоматизированный формат. Решения на базе искусственного интеллекта также могут анализировать протоколы заседаний совета директоров или ключевые коммуникации, чтобы помочь аудитору в выявлении дополнительных рисков и сформулировать запрос на предоставление дополнительной информации. Базовые технологии и области их применения для совершенствования процедур финансового контроля представлены на Рисунке 3.



Рисунок 3. Карта технологий на базе искусственного интеллекта и области их применения в финансовом контроле<sup>17</sup>

Однако использование систем с искусственным интеллектом сопровождается эффектом «черного ящика», который создает проблему отсутствия доверия к алгоритмам подобных программ.

<sup>16</sup> Digital Accountability and Transparency Act of 2014] // Congress [Электронный ресурс]. URL: <https://www.congress.gov/113/plaws/publ101/PLAW-113publ101.pdf> (дата обращения: 02.02.2024).

<sup>17</sup> Составлено авторами на основе: How Can AI Drive Audits? // ISACA [Электронный ресурс]. URL: <https://www.isaca.org/resources/isaca-journal/issues/2021/volume-4/how-can-ai-drive-audits> (Дата обращения: 25.10.2023).

Здесь могут возникать ситуации предвзятой оценки. Кроме того, возможны ситуации, когда система будет выдавать неверный прогноз, построенный в результате ее обучения на некорректных или неполных данных (например, на непропорциональной выборке). В качестве третьей проблемы можно указать нехватку специалистов, разбирающихся как в принципах построения искусственного интеллекта, так и в финансовом аудите в достаточной степени для формирования необходимой надзорной цифровой системы.

Таким образом, одним из основных направлений развития цифрового превентивного финансового контроля в США можно определить внедрение технологий искусственного интеллекта. Правительственные службы работают с большими массивами информации, которые обрабатываются системами с помощью методов машинного и глубокого обучения. Стоит также отметить, что в процессах создания подобных решений как на федеральном, так и на региональном уровнях активное участие принимают частные ИТ-компании.

### ***Опыт Китая в области цифровизации государственного финансового контроля за счет создания платформенных интернет-решений***

Китай сегодня можно условно назвать одним из лидеров в сфере технологических инноваций в государственной сфере. Страна имеет долгую историю цифровизации аудита, которая началась еще в 1990-х годах. Но особый интерес сегодня представляют проекты «Золотой аудит» и «Интернет Плюс». Национальное контрольно-ревизионное управление в 2002 г. начало проект «Золотой аудит» и постепенно осуществило информатизацию государственного аудита в Китае [Qiu, Xu 2020]. Его первая фаза была завершена в ноябре 2004 года. На то время система обеспечивала работу с вычислительными мощностями центров обработки данных и перенесения информации в электронный формат. В 2015 году правительство Китая озвучило новый план действий по продвижению больших данных, облачных технологий, а также концепции «Интернет Плюс».

Тенденция увеличения роли превентивных мер государственного контроля на фоне пандемии COVID-19 проявила себя в Китае наиболее ярко. Сегодня целью «Золотого аудита», или GFMS (Government Financial Management Information System), является создание эффективной национальной информационной системы для отслеживания и контроля финансовой системы, использования данных электронных финансов от ключевых предприятий, банков, таможен, финансовых и налоговых департаментов и иных организаций. Она представляет собой омниканальную технологию, обрабатывающую широкий спектр информации — финансовые отчеты организаций, бухгалтерскую отчетность, бюджетные документы, отчеты о выполнении программ и проектов, информацию о финансовых операциях и транзакциях, документы, подтверждающие соблюдение законодательства и нормативных актов, информацию о деятельности и эффективности управления организацией. Обладая значительным объемом данных, система GFMS в автоматическом режиме через алгоритмы искусственного интеллекта анализирует их в совокупности. Данные системы обеспечивают мощную техническую поддержку аудиторской работы, особенно если речь идет об удаленной проверке.

Проект «Золотой аудит» не только формирует условия для аудиторской работы, но и создает единую информационную среду для государственных структур разных уровней. При совершенствовании технологий обработки данных, так же как и в Канаде, большое внимание уделяется обеспечению автоматического распознавания, обработке и анализу разного типа данных, включая аудио- и видеоинформацию. Однако это не самое значимое в опыте Китая.

Наиболее интересной в рамках данного исследования представляется концепция «Интернет Плюс» для поддержки превентивных государственных мер в области финансового контроля. Эта стратегия представляет собой пятилетний план по интеграции облачных вычислений, больших

данных и Интернета вещей в различные отрасли — от производства до торговли, интернет-банкинга, сельского хозяйства и многих других, в том числе в аудит. Подобные наработки, независимо от друг друга, появлялись в разных странах. Так, в сфере промышленного развития правительство США выдвинуло термин «Промышленный Интернет», а Германия предложила идею Индустрии 4.0<sup>18</sup>. В Китае концепция «Интернет Плюс» является базисом для системы «Золотой аудит», позволяя собирать необходимую информацию в режиме реального времени на разных уровнях и ресурсах, обрабатывая информацию и предоставляя ее широкому кругу заинтересованных лиц [Otia, Bracci 2022].

На данный момент все эти технологии используются на центральном уровне, а также охватывают более 30 провинций и муниципалитетов. Высший орган финансового контроля Китая приложил большие усилия для улучшения системы, уточнения рабочих требований и стандартизации процессов, в то время как местные аудиторские учреждения обогащают ресурсы данными для формирования единой библиотеки и создания общей аналитической среды.

Однако они столкнулись с двумя серьезными проблемами на пути широкого внедрения данного решения. Первая — это сопротивление переменам со стороны консервативно настроенных аудиторов и контролеров, что очень характерно для чиновников в финансовой сфере [Ibid.]. А вторая — это незакрытые вопросы кибербезопасности, поскольку система «Золотой аудит» активно взаимодействует с интернет-сервисами с разной степенью защищенности. На данный момент в Китае нет единой технологической базы и стратегии долгосрочной работы для максимального масштабирования проектов по цифровому финансовому аудиту ввиду молодости технологии «Интернет Плюс», а само развитие технологии приостанавливается из-за политики китайского правительства в области интернет-цензуры.

Важно отметить, что Китай предлагает качественно новый подход к цифровизации превентивного государственного финансового контроля. Если начало пути у всех примерно одинаковое — цифровизация данных с использованием центров обработки данных, то дальнейшее развитие существенно отличается. Технологии «Интернет Плюс» служат новой платформой не только для цифрового аудита, но и для построения цифрового правительства в целом. Значительное количество новаций, таких как мобильный Интернет, облачные вычисления, большие данные и Интернет вещей, может быть добавлено к другим ИТ-решениям, что будет способствовать развитию новой логики взаимодействия контролера и подконтрольной среды.

### ***Построение системы управления знаниями и применение технологий больших данных для совершенствования государственного финансового контроля и аудита в Индии***

Интересным также видится опыт Индии в области цифровизации функций государственного финансового контроля. Реализация данной деятельности возложена на Главного контролера и аудитора Индии (The Comptroller and Auditor General of India, CAG), а также на подчиняющийся ему Департамент аудита и бухгалтерского учета Индии (the Indian Audit and Accounts Department, IAAD). Организация и функционирование данного контрольного органа аналогичны практике Великобритании и Австралии. Однако из-за того, что CAG выбирается исполнительной властью, что противоречит международной практике, он фактически не является независимым. Это приводит к ситуации, что запросы на предоставление отчетов отклоняются, требуемая информация задерживается или предоставляется частично<sup>19</sup>.

<sup>18</sup> A Chinese concept of Internet Revolution: a Need for Traditional Industries to be Reborn with New Bones // Justrecently [Электронный ресурс]. URL: <https://justrecently.wordpress.com/2015/04/17/a-chinese-concept-of-internet-revolution-a-need-for-traditional-industries-to-be-reborn-with-new-bones/> (дата обращения: 03.02.2024).

<sup>19</sup> Comptroller and Auditor General of India (CAG) // DRISHTI IAS [Электронный ресурс]. URL: <https://www.drishtias.com/important-institutions/drishti-specials-important-institutions-national-institutions/comptroller-and-auditor-general-of-india-cag> (дата обращения: 04.02.2024).

С 2009 года Министерство финансов Индии использует и развивает систему управления государственными финансами (The Public Financial Management System, PFMS). На текущий момент с ее помощью в режиме реального времени осуществляется платежный и казначейский контроль, учет налоговых и неналоговых поступлений, формирование счетов и автоматическое генерирование финансовых отчетов<sup>20</sup>. Она обеспечивает поддержку принятия решений (выдает рекомендации), а также контроль движения государственных средств. Интересным решением, которое уже реализовано и далее совершенствуется, является интеграция PFMS с банковскими системами ведущих банков страны, а также с информационными системами региональных казначейств. На 2023 год к PFMS подключено 255 банков, что позволяет в автоматическом режиме проверять бенефициаров, используя биометрическую систему идентификации Aadhaar, а также проводить автоматическую проверку банковских счетов [Alonso et al. 2023].

Важно отметить, что PFMS тесно связана с экосистемой цифровых платежей в Индии, в которую входят UPI и BDT. Это позволило в 2022 году перейти на модель распределения бюджетных средств через специально назначенные агентства в каждом штате, а также создать информационные панели для отслеживания движения средств до конечного бенефициара. Следующим шагом было построение системы перевода средств на счета агентств штатов только в случае выполнения ими предыдущих переводов конечным исполнителям. Таким образом, Министерство финансов ушло от ситуации, когда на счетах штатов лежали и не использовались по назначению бюджетные средства, что позволило ему только в 2021–2022 гг. сэкономить порядка 1,2 млрд \$ США [Ibid.]. Соответственно, была обеспечена возможность управлять государственными финансовыми ресурсами в режиме реального времени, что позволило избежать возникновения дефицита или неиспользования излишек.

В 2023 году была разработана и утверждена стратегия развития Высшего контрольного органа Индии (SAI) до 2030 года<sup>21</sup>. В качестве одной из 7 стратегических целей указано укрепление процессов управления ИТ-ресурсами. В рамках данной цели планируется создать систему автоматизированного аудита и расширения возможностей анализа финансовых данных.

Другой стратегической целью является создание институциональных механизмов для управления знаниями и обмена ими. В качестве ключевых задач определены: разработка онтологии и таксономии для организации информации; создание технологической платформы для хранения всех собранных знаний, где аудиторы, эксперты и другие заинтересованные лица смогут объединяться в виртуальные группы и обмениваться информацией, знаниями и опытом. Важно отметить, что она не достижима без применения передовых цифровых решений.

Таким образом, создаваемая система автоматизированного аудита (OIOS) будет представлять собой единую ИТ-систему Индии для управления процессом аудита и управления знаниями. Начало ее создания было положено еще в 2020 году. Сегодня задача развития этой системы заключается в том, чтобы превратить ее в единственный источник достоверной информации обо всей контрольной и аудиторской финансовой деятельности в стране. К 2030 году планируется обеспечить с помощью данной системы реализацию широкого спектра инструментов анализа данных, позволяющих обрабатывать их в самых разных разрезах: отраслевом, региональном, финансовых потоках и пр.

В Индии в области государственного финансового контроля уже сейчас активно применяются технологии больших данных в области анализа и выявления злоупотреблений на местах, подлогов, а также для выявления слабых звеньев контрольных процедур в процессах управления расходованием

<sup>20</sup> Public Financial Management System // National Informatics Centre [Электронный ресурс]. URL: <https://www.nic.in/products/public-financial-management-system/> (дата обращения: 14.05.2024).

<sup>21</sup> Strategic Plan of SAI India 2023–2030 // CAG of India [Электронный ресурс]. URL: [https://cag.gov.in/uploads/media/project\\_flip\\_book/index.html](https://cag.gov.in/uploads/media/project_flip_book/index.html) (дата обращения: 04.02.2024).

бюджетных средств. Например, есть возможность принятия отчетных документов не по шаблону, не полностью заполненных или внесения изменений в ходе обработки<sup>22</sup>.

### **Анализ опыта внедрения превентивных мер цифрового государственного финансового контроля в Австралии**

В 2020 году разработки в области электронного правительства Австралии заняли 5-е место в мире, по данным исследования ООН в области электронного правительства [Стрелкова 2018]. Цифровые технологии и используемые методы работы с открытыми данными имеют основополагающее значение для обеспечения гибкого и оперативного государственного управления и поддержки экономического восстановления Австралии. С 2021 года ведется активная работа в области цифровой трансформации в АТР. Это вынудило власти Австралии усилить работу в части консолидации и унификации подходов к цифровому управлению на уровне государства.

Австралийские органы власти стремятся сделать интерфейс систем государственного контроля наиболее понятным и доступным как для самих сотрудников, так и для пользователей соответствующих приложений и сервисов. Возможно, этот феномен объясняется территориальной спецификой Австралии. Дело в том, что, пока в других рассматриваемых нами странах Интернет и мобильная связь были достаточно хорошо развиты уже давно, в Австралии доступ к Интернету значительно улучшился только за последнее десятилетие. По данным Австралийского статистического бюро, доля домохозяйств с фиксированным широкополосным подключением выросла с 49,1% в 2011 году до 86,2% в 2020 году.

Там также присутствуют наработки в области искусственного интеллекта и автоматизированного принятия решений. В цифровом бизнес-плане по содействию восстановлению экономики Австралии<sup>23</sup> особое место отведено технологиям на базе искусственного интеллекта. Однако сейчас в Австралии набирает популярность так называемый генеративный искусственный интеллект (GenAI). По данным компании KPMG<sup>24</sup>, на 2024 год три четверти австралийских компаний используют или тестируют ИИ в финансовой отчетности и через три года это число достигнет 100%. Самый большой скачок в применении прогнозируется в отношении GenAI, который в настоящее время используется только 9% австралийских компаний, но более половины (52%) считают, что к 2027 году он станет для них приоритетом среди всех технологий в финансовой отчетности.

Правительство Австралии также отмечает важность использования генеративных способностей искусственного интеллекта в экономике, что отражено в списке критически важных технологий, отвечающих национальным интересам<sup>25</sup>. Важно отметить, что внимание к технологиям ИИ наблюдаются во многих странах, но, как правило, речь идет о его применении для автоматизации процессов и перевода их в цифровой формат. В Австралии подвид ИИ — GenAI предполагается использовать для генерирования новых, более эффективных финансовых стандартов в сфере финансовой отчетности, что может привести к формированию более передовой практики реализации контрольных функции, сформированной на основе обработки значительного количества исторических данных.

Другой задачей цифровизации контроля в финансово-бюджетной сфере, которой также уделяется особое внимание, является создание простых и понятных инструментов цифрового

<sup>22</sup> THE CATALYSTS ...in pursuit of Good Governance // CAG of India [Электронный ресурс]. URL: <https://cag.gov.in/uploads/StudyReports/SR-The-Catalysts-2023-Final-065794cff589836-19713862.pdf> (дата обращения: 03.02.2024).

<sup>23</sup> Digital business plan to drive Australia's economic recovery // Parliament of Australia [Электронный ресурс]. URL: <https://parlinfo.aph.gov.au/parlInfo/search/display/display.w3p;query=Id%3A%22media%2Fpressrel%2F7600789%22> (дата обращения: 10.05.2024).

<sup>24</sup> AI set to transform financial reporting and auditing // KPMG [Электронный ресурс]. URL: <https://kpmg.com/au/en/home/media/press-releases/2024/05/ai-set-to-transform-financial-reporting-and-auditing.html> (дата обращения 11.05.2024).

<sup>25</sup> List of critical technologies in the national interest // Department of Industry, Science and Resources of Australia Government [Электронный ресурс]. URL: <https://www.industry.gov.au/publications/list-critical-technologies-national-interest/ai-technologies> (дата обращения 11.05.2024).

взаимодействия компаний и государственных контроллеров. В государственную учетную систему подконтрольные организации вносят свои экономические сведения, а контролер получает наглядный отчет, обработанный программой, и на основе последнего создает заключение о корректности работы данной организации. Схема реализации превентивных мер государственного контроллинга в Австралии схожа с канадской, только вместо облачных сервисов используется стандартный государственный центр обработки данных, который получает информацию из облачного хранилища.

### **Заключение**

Множество стран рассматривают комплексную трансформацию, при которой различные инструменты и системы интегрируются друг с другом, средства управления автоматизируются, а ручные рутинные операции, осуществляемые в рамках финансового контроля, подвергаются роботизированной автоматизации. Ключевыми целями большинства финансово-контрольных систем является повышение гарантий качества и скорости контроля, а также снижение стоимости контрольных процедур.

Проанализировав новации в области цифровизации государственного финансового контроля Канады, США, Австралии, Китая и Индии, можно выявить ряд особенностей.

В Канаде большое внимание уделяется технологиям облачных вычислений, которые используются для аккумуляции и обработки финансовых данных подконтрольных объектов. Данное направление технического развития имеет ряд преимуществ: сокращение расходов на администрирование, экономия времени за счет автоматических обновлений, своевременный доступ к нужным функциям и ресурсам, практически неисчерпаемое пространство для хранения данных. Все эти процессы происходят в сотрудничестве с ведущими коммерческими ИТ-компаниями страны, которые соответствуют требованиям безопасности и надежности, сформулированным Секретариатом Казначейского совета Канады (Treasury Board of Canada Secretariat, TBS).

В США акцент сделан на внедрении технологий искусственного интеллекта с применением методов машинного обучения и обработки текстов на естественном языке. Сейчас реализуются проекты по созданию «умных» систем анализа и принятия решений в области казначейского контроля. Искусственный интеллект помогает решать сложные проблемы, используя машинное и глубокое обучение, повышает качество проверок, работает круглосуточно и позволяет быстрее обрабатывать большие объемы данных.

Китай является прогрессивной страной, в которой цифровыми услугами пользуются повсеместно, и необходимость в интеграции процессов в информационную среду стоит крайне остро. Технология «Интернет Плюс» позволяет совместить все значительные достижения области анализа данных в омниканальную систему, формирующуюся за счет интеграции облачных вычислений, больших данных и Интернета вещей. Однако реализация и применение данного решения сопровождаются серьезными рисками в области кибербезопасности и защиты данных.

В Индии функционирует система консолидации и автоматизации аудиторских данных, работающая на основе технологий больших данных. Она позволяет формировать обширную базу информации, на основе которой происходит автоматизированная проверка подконтрольной среды и эффективный обмен информацией между участниками контрольных процедур. Актуальным и интересным направлением, но не характерным для других рассматриваемых стран, является формирование центра управления знаниями в области финансовой контрольной и аудиторской деятельности органов власти. Решение этой задачи позволит повысить эффективность государственного финансового контроля не за счет цифровизации операций, а за счет повышения компетентности участников данного процесса.

Россия строит свою систему цифрового превентивного государственного финансового контроля. О том, какой она должна быть, ведутся активные дискуссии в академической среде и на площадках профессиональных сообществ. Стоит рассмотреть возможность более активного привлечения для экспертной поддержки коллег из смежных областей государственного контроля и частных компаний, имеющих опыт построения систем цифрового контроля в бизнес-среде, например ПАО «МТС» [Уласов 2020]. Кроме того, нужно обратить внимание на опыт применения технологий облачных вычислений и искусственного интеллекта. Тем более что в России для этого уже созданы необходимые условия в виде государственного единого облачного инфраструктурного решения «Гособлако» и Единой цифровой платформы «Гостех». Еще нужно определить перечень процедур, выполняемых в рамках государственного финансового контроля, которые целесообразно перевести в цифровой формат и передать на исполнение технологиям на базе искусственного интеллекта.

Наша ГИИС «Электронный бюджет» будет расширена и проинтегрирована с рядом других государственных и муниципальных сервисов. В этом случае применение технологий больших данных может предоставить возможность быстрой автоматизированной обработки разных видов информации, от таблиц с данными до аудио- и видеофайлов.

Однако применение подобных сквозных инновационных решений приводит к возникновению целой группы рисков, связанных с применением технологий искусственного интеллекта и систем автоматизированного принятия решений. Поэтому необходимо в нормативно-правовой плоскости определить требования к безопасности и надежности подобных систем, а также показатели допустимого риска при применении алгоритмов на базе искусственного интеллекта при реализации процедур государственного финансового контроля.

Важно и даже необходимо учесть опыт Австралии и Индии в части реализации проектов, направленных на снижение барьера при коммуникациях участников контрольных процедур. Австралийская практика упрощения интерфейса пользовательских сервисов, создание более понятных экранных форм и принципов работы с системой позволят быстрее наладить взаимодействие на этапе превентивного контроля и последующих коммуникаций. А в рамках решения задачи повышения уровня цифровой грамотности и квалификации финансовых контролеров целесообразно обратить внимание на индийскую инициативу по формированию единого центра знаний в области государственного финансового контроля и аудита и вспомнить проект INTOSAI RUSSIA [Pleşa et al. 2023], в рамках которого Российская Федерация уже сделала довольно много в части формирования платформы для обмена информацией и знаниями в этой сфере.

#### Список литературы:

Баланова М., Гусарова Л. Новые направления развития автоматизированного инструментария в системе внутреннего государственного финансового контроля // Экономика и управления: проблемы, решения. 2023. Т. 4. № 5. С. 77–83. DOI: [10.36871/ek.up.p.r.2023.05.04.010](https://doi.org/10.36871/ek.up.p.r.2023.05.04.010)

Исаев Э.А. Актуальные вопросы к цифровизации контроля в финансово-бюджетной сфере // Вестник университета. 2022. № 8. С. 139–144. DOI: [10.26425/1816-4277-2022-8-139-144](https://doi.org/10.26425/1816-4277-2022-8-139-144)

Стрелкова И.А. Цифровая экономика: новые возможности и угрозы для развития мирового хозяйства // Экономика. Налоги. Право. 2018. Т. 11. № 2. С. 18–26. DOI: [10.26794/1999-849X-2018-11-2-18-26](https://doi.org/10.26794/1999-849X-2018-11-2-18-26)

Уласов Д.О. Цифровой аудит // Акционерное общество. 2020. № 02. С. 30–33.

Alonso C.T., Bhojwani T., Hanedar E., Prihardini D., Uña G., Zhabska K. Stacking up the Benefits: Lessons from India's digital journey // IMF Working Paper. 2023. № 2023/78. URL: <https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2023/03/31/Stacking-up-the-Benefits-Lessons-from-Indias-Digital-Journey-531692>

- Beldiman C.M. Efficiency and Advantages of Preventive Financial Control Versus Internal Control in A Public Entity // *Jurnalul de Studii Juridice*. 2022. Vol. 17. Is. 1–2. P. 134–147. DOI: [10.18662/jls/17.1-2/104](https://doi.org/10.18662/jls/17.1-2/104)
- Hepworth N. The Distinction Between Public Financial Management and Internal Control (PFM/IC) and Public Financial Administration and Internal Control (PFA/IC) // Hepworth N. *Public Financial Management and Internal Control*. Cham: Palgrave Macmillan, 2023. P. 85–117. DOI: [10.1007/978-3-031-35066-5\\_3](https://doi.org/10.1007/978-3-031-35066-5_3)
- Liu Y. Performance Audit: The Development Conditions in China // *Finance: Theory and Practice*. 2023. Vol. 27. P. 80–92. DOI: [10.26794/2587-5671-2023-27-4-80-92](https://doi.org/10.26794/2587-5671-2023-27-4-80-92)
- Otia J., Bracci E. Digital Transformation and the Public Sector Auditing: The SAI's Perspective // *Financial Accountability & Management*. 2023. Vol. 38. Is. 2. P. 252–280. DOI: [10.1111/faam.12317](https://doi.org/10.1111/faam.12317)
- Pleșa T., Popescu C., Pleșa I.T. From Digitization to Artificial Intelligence in External Public Audit // *Valahian Journal of Economic Studies*. 2023. Vol. 14. P. 47–59. DOI: [10.2478/vjes-2023-0006](https://doi.org/10.2478/vjes-2023-0006)
- Qiu J., Xu J. Research on Informatization Construction of Government Audit under the Background of Big Data Era // *2020 3rd International Conference on Advanced Electronic Materials, Computers and Software Engineering (AEMCSE)*. Shenzhen: IEEE. 2020. P. 354–359. DOI: [10.1109/AEMCSE50948.2020.00083](https://doi.org/10.1109/AEMCSE50948.2020.00083)

### **References:**

- Alonso C.T., Bhojwani T., Hanedar E., Prihardini D., Uña G., Zhabska K. (2023) Stacking up the Benefits: Lessons from India's digital journey. *IMF Working Paper*. № 2023/78. Available at: <https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2023/03/31/Stacking-up-the-Benefits-Lessons-from-Indias-Digital-Journey-531692>
- Balanova M., Gusarova L. (2023) New Directions for the Development of Automated Tools in the System of Internal State Financial Control. *Ekonomika i upravleniya: problemy, resheniya*. Vol. 4. No. 5. P. 77–83. DOI: [10.36871/ek.up.p.r.2023.05.04.010](https://doi.org/10.36871/ek.up.p.r.2023.05.04.010)
- Beldiman C.M. (2022) Efficiency and Advantages of Preventive Financial Control Versus Internal Control in A Public Entity. *Jurnalul de Studii Juridice*. Vol. 17. Is. 1–2. P. 134–147. DOI: [10.18662/jls/17.1-2/104](https://doi.org/10.18662/jls/17.1-2/104)
- Hepworth N. (2023) The Distinction Between Public Financial Management and Internal Control (PFM/IC) and Public Financial Administration and Internal Control (PFA/IC). In: Hepworth N. *Public Financial Management and Internal Control*. Cham: Palgrave Macmillan. P. 85–117. DOI: [10.1007/978-3-031-35066-5\\_3](https://doi.org/10.1007/978-3-031-35066-5_3)
- Isaev E.A. (2022) Current Issues on Digitalisation of Controls in the Financial and Budgetary Sphere. *Vestnik universiteta*. No. 8. P. 139–144. DOI: [10.26425/1816-4277-2022-8-139-144](https://doi.org/10.26425/1816-4277-2022-8-139-144)
- Liu Y. (2023) Performance Audit: The Development Conditions in China. *Finance: Theory and Practice*. Vol. 27. P. 80–92. DOI: [10.26794/2587-5671-2023-27-4-80-92](https://doi.org/10.26794/2587-5671-2023-27-4-80-92)
- Otia J., Bracci E. (2023) Digital Transformation and the Public Sector Auditing: The SAI's Perspective. *Financial Accountability & Management*. Vol. 38. Is. 2. P. 252–280. DOI: [10.1111/faam.12317](https://doi.org/10.1111/faam.12317)
- Pleșa T., Popescu C., Pleșa I.T. (2023) From Digitization to Artificial Intelligence in External Public Audit. *Valahian Journal of Economic Studies*. Vol. 14. P. 47–59. DOI: [10.2478/vjes-2023-0006](https://doi.org/10.2478/vjes-2023-0006)
- Qiu J., Xu J. (2020) Research on Informatization Construction of Government Audit under the Background of Big Data Era. *2020 3rd International Conference on Advanced Electronic Materials, Computers and Software Engineering (AEMCSE)*. Shenzhen: IEEE. P. 354–359. DOI: [10.1109/AEMCSE50948.2020.00083](https://doi.org/10.1109/AEMCSE50948.2020.00083)
- Strelkova I.A. (2018) Digital Economy: New Opportunities and Threats for the Development of the World Economy. *Ekonomika. Nalogi. Pravo*. Vol. 11. No. 2. P. 18–26. DOI: [10.26794/1999-849X-2018-11-2-18-26](https://doi.org/10.26794/1999-849X-2018-11-2-18-26)
- Ulasov D.O. (2020) Tsifrovoy audit [Digital Audit]. *Aksionernoye obshchestvo*. No. 02. P. 30–33.

Дата поступления/Received: 03.04.2024

## Риски организации и реализации процесса принятия решений на основании аналитики больших данных и искусственного интеллекта

Кузнеценко Илья Михайлович

Начальник отдела проектного управления Департамента стратегического развития и корпоративной политики,  
SPIN-код РИНЦ: [5107-5993](#), ORCID: [0000-0001-6832-6435](#), [Ilya.kuznechenko@yandex.ru](mailto:Ilya.kuznechenko@yandex.ru)

Министерство промышленности и торговли Российской Федерации, Москва, РФ.

### Аннотация

В последнее время все актуальнее становится поиск дополнительных инструментов, обеспечивающих качество организации процесса принятия решений и его реализации должностными лицами в системе государственного и муниципального управления. Традиционные подходы, основанные на официальной статистике, дают лишь «слепок реальности», то есть не всегда данных официальной статистики достаточно для понимания объективной ситуации. Такие достижения технологического прогресса на современном этапе, как аналитика больших данных и искусственный интеллект, позволяют пересмотреть научный метод познания, на практике предлагая дополнительные инструменты поддержки процесса принятия решений. Для реализации возможностей этих технологий необходимо преодолеть ряд проблем, в том числе связанных с организацией и реализацией процесса принятия решений. В исследовании предлагается рассмотреть общую проблему неравномерного использования больших данных и искусственного интеллекта в государственном секторе с концентрацией внимания на том, как использование технологий влияет на процессы принятия решений. Отмечается определенное отставание государственного сектора от частного сектора в вопросах внедрения технологий больших данных и искусственного интеллекта и широкие возможности государства в области генерации данных по сравнению с другими хозяйствующими субъектами. В исследовании используется метод анализа научной литературы и метод кейс-стади. По результатам исследования предлагается система рисков организации и реализации процесса принятия решений на основании аналитики больших данных и искусственного интеллекта, которая вносит свой вклад в формирование процедур повышения качества решений в системе государственного управления.

### Ключевые слова

Аналитика больших данных, большие данные, государственное управление, искусственный интеллект, принятие решений, система рисков.

### Для цитирования

Кузнеценко И.М. Риски организации и реализации процесса принятия решений на основании аналитики больших данных и искусственного интеллекта // Государственное управление. Электронный вестник. 2024. № 104. С. 162–180. DOI: 10.55959/MSU2070-1381-104-2024-162-180

## Risks of Decision-Making Organization and Implementation Based on Big Data Analytics and Artificial Intelligence

Ilya M. Kuznechenko

Head of the Project Management Department of the Department of Strategic Development and Corporate Policy,  
ORCID: [0000-0001-6832-6435](#), [Ilya.kuznechenko@yandex.ru](mailto:Ilya.kuznechenko@yandex.ru)

Ministry of Industry and Trade of the Russian Federation, Moscow, Russian Federation.

### Abstract

The search for additional tools that ensure the quality of organization and implementation of the decision-making by officials in the system of national and municipal government has become more and more relevant. Traditional approaches based on official statistics provide only a “snapshot of reality,” which is not always enough to understand the situation. Such achievements of technological progress, as big data analytics and artificial intelligence (hereinafter referred to as the technologies) make it possible to reconsider the scientific method of cognition that in practice offers additional tools to support the decision-making. To realize the potential of the technologies, it is necessary to overcome a number of problems, including those related to the organization and implementation of the decision-making process. The author considers the overall issue of uneven use of big data and artificial intelligence in the public sector, focusing on how the use of the technologies influences decision-making processes. There is a certain lag between the public sector and the private sector in the implementation of big data and artificial intelligence technologies and the wide opportunities of the government in the field of data generation compared to other economic entities. The research is based on the scientific literature analysis and case study methods. Based on the results of the study, the system of risks for organizing and implementing the decision-making process based on big data analytics and artificial intelligence is developed, which contributes to the formation of procedures for improving the quality of decisions in the system of public administration.

### Keywords

Big Data analytics, Big Data, public administration, artificial intelligence, decision-making, risk system.

### For citation

Kuznechenko I.M. (2024) Risks of Decision-Making Organization and Implementation Based on Big Data Analytics and Artificial Intelligence. *Gosudarstvennoye upravleniye. Elektronnyy vestnik*. No. 104. P. 162–180. DOI: 10.55959/MSU2070-1381-104-2024-162-180

## **Введение**

Настоящая статья представлена в рамках программы исследования, изложенной в других работах автора [Кузнеченко 2023; Кузнеченко 2024].

Большие данные являются в достаточной мере дискуссионным термином, преимущественно обозначающим массивные, разнообразные и динамичные наборы данных, которые трудно или невозможно обрабатывать традиционными средствами [Kitchin 2013]. Изначально термин использовался в буквальном смысле, но впоследствии появились более сложные онтологические оценки [Boyd, Crawford 2012; Mayer-Schonberger, Cukier 2013].

Большие данные могут рассматриваться как альтернативный источник информации, как отличающиеся от данных, используемых в классической статистике для принятия решений в области государственного управления.

В традиционной статистике процесс сбора и обработки данных проводится по определенной методологии, строгое соблюдение которой является важным условием получения успешных результатов. Таким образом, классические статистические данные, как правило, имеют четкую структуру, но, с другой стороны, основываются и на допущениях, например, в части соответствия отобранной выборки структуре генеральной совокупности. Сам анализ направлен на проверку или опровержение предварительно сформулированных гипотез [Miller 2010], выражающих конкретные, заранее сформулированные вопросы исследователей. В свою очередь, заранее заданная цель анализа устанавливает определенные границы для результата [Kitchin 2014].

Анализ больших данных представляет собой процесс извлечения полезной информации из огромных, разнородных, быстро генерируемых данных, не требующих предварительной структуризации и не имеющих заранее определенной цели сбора, зачастую являющихся «побочным» продуктом операционной деятельности, например транзакций или коммуникаций, поэтому к такому набору данных может применяться множество различных описательных моделей, могут быть подобраны лучшие [Siegel 2013], позволяющие точнее проводить экстраполяцию, что для теории принятия решений может означать более точное прогнозирование развития событий в связи с принятием того или иного решения.

Некоторые авторы<sup>1</sup> утверждают, что большие данные делают научный метод устаревшим, так как содержат закономерности и взаимосвязи, порождающие знания о сложных явлениях без необходимости построения теории: «Ученым больше не нужно делать обоснованные предположения, строить гипотезы и модели, проверять их с помощью экспериментов и примеров, основанных на данных. Вместо этого они могут собирать большие наборы данных для выявления закономерностей, раскрывающих влияние [эффекты], и делать научные выводы без дальнейших экспериментов» [Prensky 2009, 4].

Другими словами, аналитика больших данных обеспечивает совершенно новый эпистемологический подход к осмыслению мира; вместо того, чтобы проверять теорию и получать знания путем анализа данных, аналитика больших данных стремится получить знание, «рожденное из данных» [Kitchin 2014].

Особенностью анализа больших данных является интеграция разрозненных наборов данных и выявление скрытых или неочевидных корреляций, которые человеку сложно интерпретировать [Desouza, Jacob 2014]. В этой связи реальную опасность представляют выводы тех

<sup>1</sup> Anderson C. The End of Theory: The Data Deluge Makes the Scientific Method Obsolete // Wired [Электронный ресурс]. URL: <https://www.wired.com/2008/06/pb-theory/> (дата обращения: 04.04.2024); Duche J. Big data 'Eurekas!' don't just happen // Harvard Business Review Blog [Электронный ресурс]. URL: <https://hbr.org/2012/11/eureka-doesnt-just-happen> (дата обращения: 04.04.2024); Steadman I. Big Data and the Death of the Theorist // Wired [Электронный ресурс]. URL: <https://www.wired.com/story/big-data-end-of-theory/> (дата обращения: 04.04.2024).

исследователей и практиков, которые далеки от реалий государственного управления и занимаются обсуждением использования технологических решений без понимания последствий [Barth, Arnold 1999].

Учитывая столь оптимистичные оценки, в том числе данные эмоционально сдержанными представителями научного сообщества, можно лишь предположить влияние подобных возможностей на должностных лиц, когда технологическое развитие позволит принимать сравнительно более точные решения без понимания причинно-следственных связей. Существуют все основания полагать, что «на практике государственные служащие будут широко и безоглядно полагаться на выводы алгоритмов» [Умнова-Конюхова, Ловцова 2020, 168].

В этой связи формирование системы рисков организации и реализации процесса принятия решений на основании аналитики больших данных и искусственного интеллекта видится актуальным.

### **Функциональная основа внедрения технологий больших данных и искусственного интеллекта в систему государственного управления**

В настоящее время отмечается отставание государственного сектора от частного в вопросах внедрения технологий больших данных и искусственного интеллекта. Тем не менее ни один хозяйствующий субъект, в том числе Google, Amazon или «Яндекс», не обладает такими возможностями генерации данных, как государство: «Будучи одними из крупнейших создателей и сборщиков данных, во многих странах государственные администрации ищут способы использовать технологии больших данных <...>, однако фактическое использование больших данных в государственном секторе остается очень ограниченным» [Guenduez et al. 2020, 1].

Развитие вычислительной техники, аналитических методов, а также снижение стоимости обработки и анализа с учетом возросшей скорости генерации данных являются предпосылками для более интенсивного внедрения и использования технологий больших данных и искусственного интеллекта должностными лицами.

Ученые, осознавая огромный потенциал генерации данных государством, все больше вовлекаются в политическую проблематику, связанную с ограниченным внедрением технологий в бюрократические процессы, в том числе в части принятия решений. В свою очередь, принятие решений на основе технологий больших данных и искусственного интеллекта не является стратегической целью государственного управления на данный момент [Poel et al. 2018; Kaski et al. 2019].

Некоторые исследователи, стремясь расширить область применения технологий, исследуют управленческие типы государственных служащих [Guenduez et al. 2020], выявляют трудности взаимодействия между аналитиками данных и должностными лицами, принимающими решения [Van der Voort et al. 2019], отмечают недостаточность инфраструктуры [Klievink et al. 2017].

Для дальнейшего эффективного внедрения технологий в бюрократические процессы необходимо проводить исследования на уровне конкретных случаев (вариантов использования) для определения того, в каких направлениях государственного сектора преимущества технологий могут быть реализованы (с учетом этических аспектов).

Концентрация исследователей на изучении кейсов [Desouza, Jacob 2014; Van der Voort et al. 2019; Currie 2020] может способствовать совершенствованию процесса внедрения технологий в государственные структуры с минимизацией рисков нежелательных последствий.

### **Альтернативная статистика**

Три фактора способствуют внедрению и использованию технологий больших данных в государственном секторе [Giest 2017]. В первую очередь это организаторский потенциал, который позволяет формировать условия для внедрения технологий больших данных и обеспечивать прикладные решения в ситуациях отсутствия единой структуры данных. Вторым фактором является расширение процессов цифровизации услуг. Применение цифровых технологий позволяет как генерировать данные, так и выстраивать процессы, способствующие более эффективному взаимодействию между существующими массивами данных. Третий фактор — зависимость использования технологий больших данных и аналитики в государственном секторе от изменения политического цикла. Несмотря на доказанный прогресс в использовании преимуществ больших данных и аналитики в государственном секторе [Poel et al. 2018], для использования всех преимуществ технологий требуется значительное изменение политической стратегии [Höchtel et al. 2016].

В политических процессах выделяется процессуальная и содержательная роль больших данных [Giest 2017]. Процессуальная роль заключается в нормативном регулировании, например, в части обеспечения доступа к открытым данным. Содержательная роль связана со сбором данных с целью их дальнейшего использования в политических процессах. Для успешной реализации доказательной политики необходимо учитывать три ключевых элемента управления: продолжающуюся цифровизацию, содержательную и процедурную роль больших данных.

Российская государственная статистика является одним из ключевых элементов информационного обеспечения системы принятия решений на всех уровнях управления обществом, государством и бизнесом [Оксенойт 2018]. Содержательная роль больших данных в государственном управлении может быть рассмотрена в контексте сбора, обработки и использования данных для создания альтернативной статистики.

Формирование альтернативной статистики предусматривает определение преимуществ и недостатков между традиционными статистическими методами и статистикой больших данных. В литературе выделяются четыре основные причины того, почему традиционные статистические методы могут иметь преимущества перед статистикой больших данных [Vydra, Klievink 2019]. Первая связана с широким спектром различных традиционных индикаторов, которые совершенствовались на протяжении длительного периода времени. Вторая заключается в том, что в рамках традиционных методов существует возможность сравнения данных в историческом процессе, что позволяет выявить причинно-следственную связь между конкретными политическими решениями и результатами. Третья причина связана с наличием институционального доверия к данным, полученным в рамках традиционных методов. Здесь же можно отметить и наработанную за десятилетия согласованность интерпретации классических показателей экспертами, политиками, государственными органами и различными организациями, которая позволяет добиться консенсуса в отношении того, как измерять, сравнивать и использовать показатели, в том числе в рамках построения прогнозных моделей. Четвертая причина состоит в том, что традиционные статистические данные могут быть сопоставимы на международном уровне, что обеспечивает возможность сравнения и анализа данных между различными странами и наднациональными структурами. В свою очередь, источники больших данных различны от страны к стране и не могут контролироваться национальными статистическими учреждениями, так как большие данные в массе своей находятся в частной собственности.

Однако, как указано выше, традиционная аналитика предполагает сбор массивов данных под заранее определенную цель (сформированная гипотеза), а потому традиционную статистику можно назвать «слепком действительности». В свою очередь, генерация и последующий анализ

больших данных зачастую происходят в реальном времени, позволяя одновременно использовать десятки различных методов для построения прогнозных моделей.

Несмотря на все трудности, отмечается необходимость совершенствования информационного обеспечения процесса государственного управления с использованием больших данных [Морозов 2018], в том числе посредством создания процессов обеспечения качества генерации больших данных национальными статистическими учреждениями [Dumbacher, Hutchinson 2016; Hackl 2016]. Чаще всего<sup>2</sup> большие данные используются в статистике цен, туризма и населения, транспорта и труда [Исаков и др. 2021; Бабкин 2021]. Исследования также подтверждают, что большие данные «умного» города могут использоваться для создания новой официальной статистики [Kitchin, Stehle 2021]. При этом отмечается необходимость сотрудничества между национальными статистическими учреждениями и организациями, генерирующими данные, для внедрения процедур и стандартов, которые обеспечат согласованные долгосрочные (исторически сопоставимые) наборы данных.

Успешная интеграция технологий больших данных в бюрократические процессы даст уникальную возможность мониторинга динамики событий с формированием сценариев развития, особенностью которых можно назвать фиксацию данных, начиная с момента принятия решения (реализации решения) и заканчивая оценкой результатов не только на макроуровне, но и на уровне конкретного хозяйствующего субъекта (мирохозяйственном уровне).

В докладе<sup>3</sup> Всемирного банка от 2021 года подчеркивается важность формирования инструментов взаимодействия между поставщиками и потребителями данных, разработчиками и институциональными структурами в целях успешного перехода к экономике, управляемой на основе данных. Структуры управления должны быть адаптированы к конкретным потребностям и уровню зрелости органа власти. Большое внимание должно уделяться вовлеченности первых лиц: «система управления работой с данными должна быть одобрена и поддержана высшим руководством, а также находиться под их постоянным контролем» [Елизаров и др. 2021, 55].

Одним из существенных факторов, препятствующих широкому внедрению технологий больших данных в государственное управление, является скептицизм высших должностных лиц [Guenduez et al. 2020; Tiguint 2021; Ясыченко 2022].

Построение системы рисков принятия решений на основании альтернативных источников информации может служить основанием для формирования процедур обеспечения качества, в том числе для политически чувствительных решений, что благоприятно повлияет на эффективность принимаемых решений и расширит область применения технологий в государственном управлении.

### ***Система рисков организации и реализации процесса принятия решений на основании аналитики больших данных и искусственного интеллекта***

#### ***Риск дискриминации и ошибок***

При анализе взаимоотношений между человеком и компьютерным алгоритмом в контексте процесса принятия решений исследователи выделяют четыре типа систем в зависимости от выбора доминирующего субъекта взаимоотношений. Система Д. Данэйера (D. Danaher) основывается на степени доминирования алгоритма, в то время как система М. Гала (M. Gal) — на типах предпочтения пользователя [Danaher 2020; Gal 2018]. Обе системы являются важными для понимания процесса принятия решений в условиях современных технологий.

<sup>2</sup> Доклад Глобальной рабочей группы по вопросам использования больших данных для целей официальной статистики. С. 5–6 // ООН [Электронный ресурс]. URL: <https://unstats.un.org/unsd/statcom/47th-session/documents/2016-6-Big-data-for-official-statistics-R.pdf> (дата обращения: 03.04.2024).

<sup>3</sup> World Development Report 2021: Data for Better Lives // World Bank [Электронный ресурс]. URL: <https://www.worldbank.org/en/publication/wdr2021> (дата обращения: 14.04.2024).

Средства электронной алгоритмизации управления чувствительны к разным формам социальной дискриминации [O'Neil 2016], однако при разработке алгоритма государственные администрации имеют возможность исключить основные параметры, по которым может проявляться дискриминация, например религию, национальность и расу [Brauneis, Goodman 2017].

Недостаточное взаимопонимание между алгоритмистами, которые, как правило, являются математиками, и гуманитариями может приводить к ошибкам в алгоритмах [Овчинский, Ларина 2018], учет и решение которых предполагает ответы на сложные, неоднозначные вопросы. В рамках теории принятия решений в государственном управлении можно выделить два особенно значимых вопроса. Во-первых, на ком лежит ответственность за неточные решения должностных лиц, вызванные ошибочными выводами алгоритмов? Во-вторых, на ком лежит ответственность за неточные решения должностных лиц при математической корректности выводов алгоритмов?

Формирование процедур обеспечения качества принятия решений начинается с рискоориентированного подхода, который включает классификацию факторов, вызывающих ошибки: «ошибки могут вызываться неполноценной индуктивной аргументацией, некорректным выбором и вводом данных, неверной оценкой факторов, сбоями в обеспечивающих работу алгоритма электронно-вычислительных машинах, программном обеспечении, сбоями в самом коде алгоритма и т. п.» [Умнова-Конюхова, Ловцова 2020, 257]. Некорректный сбор и последующий ввод данных для обработки искусственным интеллектом может привести к необъективной картине, созданной таким алгоритмом [Chiao 2019]. Если надзорный орган ошибочно обнаружит, что конкретное лицо подпадает под некую «цифровую модель нарушений», на него могут быть наложены обременения или даже санкции. Ошибочные действия, которые финансируются за счет бюджетных средств, могут привести к дополнительным затратам для тех, кто подозревается в нарушении, из-за недостаточного понимания алгоритмов. Подобные ситуации приводят к высоким социально-экономическим издержкам для граждан и предприятий, пострадавших от необоснованных ограничений, а также к неэффективному расходованию бюджетных средств<sup>4</sup>. Кроме того, человеку, которого обвиняют в нарушении, может быть трудно доказать<sup>5</sup>, что выводы алгоритма неверны.

Правоведы и юристы рассматривают данный риск в контексте проблемы источника права в информационных системах [Амелин 2021; Чаннов 2021]. Отмечается, что должностные лица, ответственные за принятие решений, получают все меньше информации для оценки обоснованности своих решений.

Снижение (митигация) риска может рассматриваться в рамках дальнейшего развития норм, аналогичных тем, что изложены в пункте 1 статьи 22 «Общего регламента по защите данных»<sup>6</sup> (далее — Общий регламент), предоставляющих лицу право не подпадать под действие решения, основанного исключительно на автоматической обработке, включая профилирование, вследствие чего исключаются существенное воздействие в отношении субъекта данных, приводящее к чувствительным юридическим последствиям. Если лицо все же выразило согласие на автоматизированный процесс принятия решений в отношении него, то, в соответствии с пунктом 3 статьи 22 Общего регламента, данное лицо наделяется правами требовать (в случае необходимости) вмешательства человека (со стороны контролера), а также оспаривать решение и выразить свою точку зрения.

<sup>4</sup> Wyludzenie VAT: przedsiębiorcy złożyli skargę do Kopacz na fiskusa // Rzeczpospolita [Электронный ресурс]. URL: <https://www.rp.pl/podatki/art11493921-wyludzenie-vat-przedsiębiorcy-złożyli-skargę-do-kopacz-na-fiskusa> (дата обращения: 04.04.2024).

<sup>5</sup> Bad software sent postal workers to jail, because no one wanted to admit it could be wrong // The Verge [Электронный ресурс]. URL: <https://www.theverge.com/2021/4/23/22399721/uk-post-office-software-bug-criminal-convictions-overturned> (дата обращения: 16.04.2024).

<sup>6</sup> Статья 22. Автоматизированное принятие решений о человеке, в том числе профилирование // GDPR [Электронный ресурс]. URL: <https://ogdpr.eu/ru/gdpr-2016-679/glava-3-prava-subekta-dannyh/statya-22-avtomatizirovannoe-prinyatie-reshenij-o-cheloveke-v-tom-chisle-profilirovanie> (дата обращения: 16.04.2024).

Классификация всех основанных на искусственном интеллекте систем по уровню риска (от низкого до приемлемого) нашла поддержку Европейского парламента в законе по регулированию искусственного интеллекта<sup>7</sup>.

### **Риски невозможности интерпретации данных**

Данный риск на текущем этапе трансформации государственного управления часто рассматривается как проблема «черного ящика» (black box), включая вопросы этики искусственного интеллекта и транспарентности. Под «черным ящиком» понимается алгоритм, для которого известны лишь входные и выходные данные, являющиеся неким подобием человеческих выводов [Burrell 2016; Ananny 2016; Pasquale, Frank 2018]. «Черный ящик» в основном наблюдается в нейронных сетях при глубоком машинном обучении на основании больших данных: «Преимущества искусственного интеллекта и, прежде всего, машинного обучения имеют обратную сторону — чрезмерную сложность и неочевидность алгоритмов для человека, а, следовательно, недостаток их транспарентности» [Умнова-Конюхова, Ловцова 2020, 168].

В целях формирования системы рисков мы соглашаемся с необходимостью подразделять проблематику на «технический черный ящик» (technical black box) и «правовой черный ящик» (legal black box) [Liu et al. 2019]. «Правовой черный ящик» будет рассмотрен нами в рамках риска конфиденциальности алгоритмов и моделей, так как ограничения, мешающие пониманию, скорее обуславливаются соблюдением юридических процедур. В свою очередь, в ситуации «технического черного ящика» никто, включая профильных специалистов в области программирования, не может прийти к пониманию того, как искусственный интеллект приходит к конкретному выводу [Stahl 2021].

В настоящее время использование выводов алгоритмов искусственного интеллекта не имеет решающего значения, а необъяснимость алгоритмов в будущем «не станет препятствием для их использования государственными органами» [Coglianese, Lehr 2019, 47]. Однако следует отметить, что данное утверждение не может быть принято как аксиома, поскольку недостаточно исследованы потенциальные риски использования алгоритмов искусственного интеллекта в государственном управлении и не разработаны системы контроля организации процесса принятия решения, в том числе в части определения механизмов ответственности для обеспечения эффективного и надежного функционирования таких систем.

В свою очередь, в условиях отсутствия понимания при «техническом черном ящике» построение систем контроля видится проблематичным и даже нереалистичным. В этом случае можно предложить компромисс, выраженный в замене объекта контроля. Так, в целях принятия того или иного решения система контроля может быть смещена с «технического черного ящика» на верификацию выводов интеллектуальных систем (определения степени доверия), в том числе на основании консенсуса группы должностных лиц.

### **Риск конфиденциальности алгоритмов и моделей**

Под «правовым черным ящиком» понимается ограничение доступа к работе алгоритма, обусловленное необходимостью защиты патентных прав на коды и статистические модели в связи с правовой защитой коммерческой тайны [Liu et al. 2019]. Алгоритм как объект интеллектуальной собственности может быть источником конкурентного преимущества для хозяйствующих субъектов.

Примером высокой степени общественной чувствительности при неблагоприятном стечении обстоятельств является судебное разбирательство в США State vs Loomis<sup>8</sup>, где на основании

<sup>7</sup> Artificial Intelligence Act // European Parliament [Электронный ресурс]. URL: [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2024-0138\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2024-0138_EN.pdf) (дата обращения: 16.04.2024).

<sup>8</sup> State v. Loomis. Wisconsin Supreme Court Requires Warning Before Use of Algorithmic Risk Assessments in Sentencing // Harvard Law Review [Электронный ресурс]. URL: <https://harvardlawreview.org/print/vol-130/state-v-loomis/> (дата обращения: 16.04.2024).

заклучения системы COMPAS обвиняемый был приговорен к шести годам тюремного заключения вместо ожидаемого условного срока, что вызвало большой общественный резонанс.

Фирма Equivant (Northpointe), являющаяся владельцем системы, не раскрывала механизм работы алгоритма, что затрудняло понимание причины принятого решения и вызвало вопросы о прозрачности и справедливости автоматизированных систем. В результате широкого освещения судебного процесса и исследований, проведенных группой ученых портала ProPublica.org, было установлено, что алгоритм, используемый в судебных процессах, снижает вероятность освобождения под залог и условно-досрочного освобождения латиноамериканцев, незаконно проживающих на территории США, а также афроамериканцев с доходом выше прожиточного минимума, но ниже дохода представителей среднего класса. Первое утверждение является достаточным для формирования общественного консенсуса о правильности вывода, в то время как второе суждение вызвало дискуссии, что стало причиной обвинений в дискриминации и временной приостановки использования вышеуказанной системы.

В итоге сформированная независимая группа ученых проанализировала алгоритм и назвала его математически верным, не содержащим ошибок в коде, что вызвало разногласия в научном сообществе: некоторые выступали против дальнейшей критики [Flores et al. 2016]<sup>9</sup>, в то время как другие продолжали считать алгоритм дискриминационным<sup>10</sup>.

В связи с исключительной важностью публичных интересов, лежащих в основе государственного управления, предлагается рассмотреть ограничение коммерческой тайны [Liu et al. 2019] или ее привилегированности в судопроизводстве [Wexler 2017].

Следует отметить, что в Российской Федерации в 2020 году только 0,8% организаций государственного и муниципального управления, использующих технологии сбора, обработки и анализа больших данных, привлекали для этого сторонние организации [Катин, Хохлов 2021].

Одним из ограничений публичного раскрытия алгоритмов в рамках системы государственного управления является ситуация, когда алгоритмы используются бюрократическим аппаратом для осуществления контрольных функций. При реализации контрольных процедур раскрытие методов и моделей алгоритмов может привести к их неэффективности [Maciejewski 2017] или преднамеренному манипулированию [Brauneis, Goodman 2017].

Компромиссным решением может быть раскрытие применяемого в государственном управлении алгоритма в рамках круга заинтересованных сторон или экспертного комитета на условиях конфиденциальности [Liu et al. 2019]. Однако правовое закрепление требований к раскрытию алгоритмов не обязательно приводит к их объяснимости [Brauneis, Goodman 2017], переходя в сферу управления риском невозможности интерпретации данных.

### ***Риск подмены понятий при принятии решений***

При принятии политиками решений на основе аналитики больших данных существует риск подмены понятий, когда простую корреляцию можно принять за причинно-следственную связь [McAfee, Brynjolfsson 2012]. Опасность такой ситуации заключается в том, что политики могут манипулировать не самими данными и их качеством, а интерпретацией этих данных, оправдывая свои политические решения повесткой дня [Nelkin 1975; Kogan 1999; Walker 2000; Marmot 2004]. С учетом роста количества новых источников данных, методов и размера самих данных становится все проще аргументировать практически любое политическое вмешательство как «базирующееся на фактах», что значительно расширяет пространство для «политической игры» [Vydra, Klievink 2019].

<sup>9</sup> См. также: Dieterich W., Mendoza C., Brennan T. COMPAS Risk Scales: Demonstrating Accuracy Equity and Predictive parity // Trapeze Group [Электронный ресурс]. URL: [https://go.volarisgroup.com/rs/430-MBX-989/images/ProPublica\\_Commentary\\_Final\\_070616.pdf](https://go.volarisgroup.com/rs/430-MBX-989/images/ProPublica_Commentary_Final_070616.pdf) (дата обращения: 31.03.2024).

<sup>10</sup> ProPublica Responds to Company's Critique of Machine Bias Story // ProPublica [Электронный ресурс]. URL: <https://www.propublica.org/article/propublica-responds-to-companys-critique-of-machine-bias-story> (дата обращения: 31.03.2024).

Невозможно исключить ошибки в процессе принятия решений даже при использовании только достоверной информации, которая бы проясняла состав доступных альтернатив и возможностей государственного реагирования [Howlett 2009].

Сама по себе методология обработки и интерпретации данных человеком несет в себе субъективизм, при котором предубеждения могут влиять на методологию работы с данными [Crawford et al. 2014]. При формулировании алгоритма разработчик может иметь в уме «предполагаемое» решение, отдавая предпочтение одним ценностям и интересам в ущерб другим [Mittelstadt et al. 2016; Liu et al. 2019]. Принятие решений, основанных на идеологии, общественном мнении, ценностях и традициях, считается менее объективным [Sabatier 1991; Holt 2008; Marchi et al. 2016]<sup>11</sup>. Ситуация, когда политик принимает решения на основе выводов, сделанных в рамках научных исследований, является более предпочтительной, чем принятие решений на основе чувств и эмоций<sup>12</sup>. Однако и в этом случае существуют риски: ответственное лицо может быть введено в заблуждение, находясь под финансовым или моральным давлением компаний, лоббирующих свои интересы, что влияет на результаты научных исследований и может привести к их преднамеренной фальсификации [Rosenstock, Lee 2002].

Исследования показывают, что большие данные не имеют значительного влияния на легитимацию решений должностных лиц (политиков). Однако «кейс Милана» показывает, что политики склонны манипулировать источниками генерации больших данных для объяснения (оправдания) собственной повестки [Van der Voort 2019]. Кроме того, наблюдается тенденция к тому, что аналитики данных становятся автономными участниками системы государственного управления и влияют на принятие окончательного решения; отмечается рост значения визуализации в интерфейсах и увеличение роли дизайнеров как связующего звена между аналитиками данных и политиками, что позволяет последним лучше усваивать информацию и, соответственно, реагировать на нее.

### ***Риск эмоциональной экзальтации***

Социальные сети образуют один из классов<sup>13</sup> источников больших данных. Однако семантика текстов в интернет-среде может быть искажена из-за формирования «социальных пузырей» [Балацкий, Екимова 2008]. Существует мнение, что комментарии в сети Интернет часто пишут люди, склонные к эмоциональной экзальтации [Балацкий, Юревич 2018], которые не представляют значительную часть населения. В то же время люди, обладающие более полной информацией, и профессионалы часто не участвуют в интернет-дискуссиях.

При использовании онлайн-публикаций в качестве источника информации для принятия решений необходимо учитывать возможное наличие ложной информации, например ложных отзывов [Муминова 2022], которые могут исказить объективную картину и привести к значительным экономическим и социальным последствиям. Для борьбы с ложными отзывами существуют алгоритмы их выявления [Budhi et al. 2021].

Ослабление риска может быть достигнуто путем построения систем принятий решений, ориентированных на учет множества различных источников генерации больших данных.

<sup>11</sup> См. также: Scott C. Measuring up to the Measurement Problem // Paris21 [Электронный ресурс]. URL: <https://paris21.org/sites/default/files/MUMPS-full.pdf> (дата обращения: 31.03.2024).

<sup>12</sup> Bartlett S.J. The Case for Government by Artificial Intelligence // SSRN [Электронный ресурс]. URL: [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=3089920](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3089920) (дата обращения: 31.03.2024).

<sup>13</sup> Доклад Глобальной рабочей группы по вопросам использования больших данных для подготовки официальной статистики // ООН [Электронный ресурс]. URL: <https://unstats.un.org/unsd/statcom/doc15/2015-4-BigData-R.pdf> (дата обращения: 03.04.2024).

### **Риск делегирования полномочий и ответственности**

Разработка алгоритмического процесса включает несколько сложных этапов: создание моделей для достижения целей на основе анализа исторических данных; программирование алгоритма для реализации модели; сбор данных для ввода в алгоритм; обработка данных с помощью алгоритма; предоставление результатов в виде прогнозов или рекомендаций [Умнова-Конюхова, Ловцова 2020]. Эти этапы требуют соответствующей подготовки специалистов и наличия сложной инфраструктуры, отсутствующей в большинстве органов государственного управления [Zarsky 2013; Kroll et al. 2017; Brauneis, Goodman 2018; Катин, Хохлов 2021], что предопределяет необходимость заключать с частными компаниями контракты на разработку и последующее обслуживание используемых в государственном управлении алгоритмов [Glicksman et al. 2017; Brauneis, Goodman 2018].

В связи с дефицитом квалифицированных кадров рассматривается возможность передачи крупномасштабных задач на аутсорсинг через открытые турниры<sup>14</sup>. Данные турниры позволяют привлекать недорогие таланты для решения поставленных задач и сформулированных проблем. Однако такой подход не является универсальным решением, поскольку сопряжен с риском снижения эффективности, изначально предполагая дублирование усилий. Турниры наиболее эффективны при спокойном отношении организаторов к проектному риску и при наличии достаточного запаса рабочей силы [Glaeser et al. 2016].

Растущая роль новых субъектов государственного управления, ранее не входивших в «традиционную» штатную численность государственного аппарата, поднимает практические вопросы, связанные с обеспечением качества проведения конкурсных процедур. Стоит также отметить, что совершенно неясно, достаточны ли текущие требования к участникам государственных закупок, которые не предусматривают сравнение результатов работы алгоритмов, предложенных разными поставщиками.

Кроме этических проблем, упомянутых выше, для определения ответственности за последствия принятых решений также возникает необходимость создания системы безопасности, включающей не только защиту от хакерских атак, но и предотвращение неправомерного использования больших данных людьми, имеющими к таким данным законный доступ. Конфликт между ограничением доступа к информации для контроля и вовлечением большего количества участников в процессы управления является базовым конфликтом<sup>15</sup>, отражающим изменения в процессах принятия решений под влиянием больших данных при усилении сетевых взаимодействий в управлении.

### **Группа экономических рисков**

В исследовании<sup>16</sup> Центра стратегических разработок, основанном на опросе 673 должностных лиц из различных сфер социально-экономической жизни 46 субъектов Российской Федерации, в составе системных выводов были определены экономические риски. Под ними подразумевается вероятность неблагоприятного стечения обстоятельств, когда затраты на внедрение искусственного интеллекта не принесут ожидаемого экономического эффекта в краткосрочной и среднесрочной перспективе. Более того, существует мнение, что внедрение искусственного интеллекта может привести к скрытым расходам, которые значительно превысят первоначальные инвестиции и

<sup>14</sup> Определены победители хакатона Счетной палаты: лучшие проекты Data Audit // Счетная палата [Электронный ресурс]. URL: <https://ach.gov.ru/news/opredeleny-pobediteli-khakatona-schetnoy-palaty-luchshie-proekty-data-audit> (дата обращения: 03.04.2024).

<sup>15</sup> Schrage M. How the Big Data Explosion Has Changed Decision Making // Harvard Business Review [Электронный ресурс]. URL: <https://hbr.org/2016/08/how-the-big-data-explosion-has-changed-decision-making> (дата обращения: 03.04.2024).

<sup>16</sup> Перспективы и проблемы использования технологий Искусственного интеллекта в регионах Российской Федерации // Центр стратегических разработок [Электронный ресурс]. URL: <https://www.csr.ru/upload/iblock/82f/tse64fmdsetwhhpd6e57a3wjtsud6mdx.pdf> (дата обращения: 03.04.2024).

увеличат стоимость проекта на этапах внедрения и эксплуатации. При отсутствии эффекта экономии, например выраженного в снижении организационных, процессных, операционных и иных затрат текущей деятельности государственной организации, может возникнуть ситуация, приводящая к дополнительной нагрузке на бюджет в среднесрочной перспективе.

Учитывая вышеизложенное, можно предположить, что управление рисками связано с мероприятиями, направленными на финансовое обеспечение внедрения и эксплуатации систем, использующих большие данные и искусственный интеллект, с частным выделением вопросов ценности данных и их монетизации.

В 2014 году в отчете<sup>17</sup> Управления экономики и статистики Министерства торговли США была отмечена ценность правительственных данных при их объединении с цифровыми платформами частных компаний. Подобное объединение может способствовать инновациям, созданию рабочих мест и принятию решений в секторах, которые активно используют государственные данные в производственных процессах. Сотрудничество университетов, государственного и частного сектора также является необходимым условием для развития технологий искусственного интеллекта [Mikhaylov et al. 2018].

Для более активного внедрения технологий в государственное управление актуальным является поиск и определение подходов к сотрудничеству. Среди подходов, широко обсуждаемых в научной литературе, выделяется государственно-частное партнерство.

Государственно-частное партнерство является важным инструментом для привлечения дополнительных финансовых ресурсов [Medda et al. 2013] в условиях ограниченности государственного финансирования или инвестиций [Cheung et al. 2009]. В свою очередь, основанием для государственных инвестиций является оценка существующих резервуаров данных для изучения и определения типа данных, собираемых государственными организациями [Desouza, Jacob 2014]. Данный шаг позволит определить характеристики организаций, способных генерировать большие данные и извлекать из них ценность, для поддержки различных типов процессов принятия решений. Отмечается возможность извлечения ценности из архивных оцифрованных данных или так называемых вторичных данных<sup>18</sup>.

### **Заключение**

Таким образом, в настоящем исследовании обозначены влияние технологий больших данных и искусственного интеллекта на научный метод познания, выявлены и охарактеризованы некоторые риски организации и реализации процесса принятия решений на основании аналитики больших данных и искусственного интеллекта.

Выявленные риски принятия решений имеют системный характер. Описание системных взаимосвязей между ними может стать направлением дальнейших исследований автора и основой для формирования процедур обеспечения качества, в том числе для политически чувствительных решений. Это благоприятно повлияет на эффективность принимаемых решений и расширит область применения инновационных технологий в государственном управлении.

### **Список литературы:**

Амелин Р.В. Информационные системы как правовой инструмент воздействия на общественные отношения: анализ российской и мировой практики // Известия Саратовского университета. Новая серия. Серия: Экономика. Управление. Право. 2021. Т. 21. № 4. С. 445–452. DOI: [10.18500/1994-2540-2021-21-4-445-452](https://doi.org/10.18500/1994-2540-2021-21-4-445-452)

<sup>17</sup> *Fostering Innovation, Creating Jobs, Driving Better Decisions: The Value of Government Data* // Economics and Statistics Administration, US Department of Commerce [Электронный ресурс]. URL: <https://www.commerce.gov/sites/default/files/migrated/reports/revisedfosteringinnovationcreatingjobsdrivingbetterdecisions-thevalueofgovernmentdata.pdf> (дата обращения: 03.04.2024).

<sup>18</sup> *How States Use Data to Inform Decisions* // The Pew Trusts [Электронный ресурс]. URL: [https://www.pewtrusts.org/-/media/assets/2018/02/dasa\\_how\\_states\\_use\\_data\\_report\\_v5.pdf](https://www.pewtrusts.org/-/media/assets/2018/02/dasa_how_states_use_data_report_v5.pdf) (дата обращения: 03.04.2024).

- Бабкин Р.А. Опыт использования данных операторов сотовой связи в зарубежных экономико-географических исследованиях // Вестник Санкт-Петербургского университета. Науки о Земле. 2021. № 66(3). С. 416–439. DOI: [10.21638/spbu07.2021.301](https://doi.org/10.21638/spbu07.2021.301)
- Балацкий Е.В., Екимова Н.А. Прогнозирование настроений населения и идентификация «социальных пузырей» // Мониторинг общественного мнения. 2008. № 1(85). С. 62–71.
- Балацкий Е.В., Юревич М.А. Измерение инфляционных ожиданий: традиционные и новаторские подходы // Вестник Санкт-Петербургского университета. Экономика. 2018. Т. 34. № 4. С. 534–552. DOI: [10.21638/spbu05.2018.403](https://doi.org/10.21638/spbu05.2018.403)
- Елизаров А.М., Паджев В.В., Хохлов Ю.Е. Система управления и механизмы финансирования работы с большими данными // Информационное общество. 2021. № 4–5. С. 53–65. DOI: [10.52605/16059921\\_2021\\_04\\_53](https://doi.org/10.52605/16059921_2021_04_53)
- Исаков А., Латыпов Р., Репин А., Постолит Е., Евсеев А., Синельникова-Мурылева Е. Твердые цифры: открытые микроданные о потребительских ценах // Деньги и кредит. 2021. Т. 80. № 1. С. 104–119. DOI: [10.31477/rjmf.202101.104](https://doi.org/10.31477/rjmf.202101.104)
- Катин А.В., Хохлов Ю.Е. Мониторинг использования технологий работы с большими данными в системе государственного управления в России // Информационное общество. 2021. № 4–5. С. 150–165. DOI: [10.52605/16059921\\_2021\\_04\\_150](https://doi.org/10.52605/16059921_2021_04_150)
- Кузнеченко И.М. Большие данные и искусственный интеллект в государственном управлении: анализ теории и выделение российских научных сообществ // Информационное общество. 2023. № 4. С. 127–146. DOI: [10.52605/16059921\\_2023\\_04\\_127](https://doi.org/10.52605/16059921_2023_04_127)
- Кузнеченко И.М. Большие данные и искусственный интеллект, как факторы трансформации системы государственного управления // Экономическое развитие России. 2024. Т. 31. № 2. С. 113–128.
- Морозов А.Н. Альтернативные источники статистической информации как основа принятия политических решений // Вопросы государственного и муниципального управления. 2018. № 2. С. 50–70.
- Муминова С.Р. Технологии искусственного интеллекта как инструмент государственного управления в туризме // Среднерусский вестник общественных наук. 2022. Т. 17. № 5. С. 172–182. DOI: [10.22394/2071-2367-2022-17-5-172-182](https://doi.org/10.22394/2071-2367-2022-17-5-172-182)
- Овчинский В.С., Ларина Е. Искусственный интеллект: Большие данные. Преступность. М.: Книжный мир, 2018.
- Оксенойт Г.К. Цифровая повестка, большие данные и официальная статистика // Вопросы статистики. 2018. Т. 25. № 1. С. 3–16.
- Умнова-Конюхова И.А., Ловцова Д.А. Государство и право в новой цифровой реальности. М.: РАН. ИНИОН, 2020.
- Чаннов С.Е. Использование цифровых технологий в сфере публичного управления // Известия Саратовского университета. Новая серия. Серия: Экономика. Управление. Право. 2021. Т. 21. № 4. С. 419–428. DOI: [10.18500/1994-2540-2021-21-4-419-428](https://doi.org/10.18500/1994-2540-2021-21-4-419-428)
- Ясыченко А.И. Большие данные в сфере электронных государственных и муниципальных услуг // Информационные технологии в управлении и экономике. 2022. № 3(28). С. 30–38.
- Ananny M. Toward an Ethics of Algorithms: Convening, Observation, Probability, and Timeliness // Science, Technology, & Human Values. 2016. Vol. 41. Is. 1. P. 93–117. DOI: [10.1177/016224391560652](https://doi.org/10.1177/016224391560652)
- Barth T., Arnold E. Artificial Intelligence and Administrative Discretion: Implications for Public Administration // The American Review of Public Administration. 1999. Vol. 29. Is. 4. P. 332–351. DOI: [10.1177/0275074992206446](https://doi.org/10.1177/0275074992206446)

- Boyd D., Crawford K. Critical Questions for Big Data. Information // Communication & Society. 2012. Vol. 15. Is. 5. P. 662–679. DOI: [10.1080/1369118X.2012.678878](https://doi.org/10.1080/1369118X.2012.678878)
- Brauneis R., Goodman E.P. Algorithmic Transparency for the Smart City // Yale Journal of Law & Technology. 2018. Vol. 20. DOI: [10.2139/ssrn.3012499](https://doi.org/10.2139/ssrn.3012499)
- Budhi G.S., Chiong R., Wang Z., Dhakal S. Using a Hybrid Content-based and Behavior-based Featuring Approach in a Parallel Environment to Detect Fake Reviews // Electronic Commerce Research and Applications. 2021. Vol. 47. DOI: [10.1016/j.eierap.2021.101048](https://doi.org/10.1016/j.eierap.2021.101048)
- Burrell J. How the Machine Thinks: Understanding Opacity in Machine Learning Algorithms // Big Data & Society. 2016. Vol. 3. Is. 1. DOI: [10.1177/2053951715622512](https://doi.org/10.1177/2053951715622512)
- Cheung E., Chan A., Kajewski S. Reasons for Implementing Public Private Partnership Projects: Perspectives from Hong Kong, Australian and British Practitioners // Journal of Property Investment and Finance. 2009. Vol. 27. Is. 1. P. 81–95. DOI: [10.1108/14635780910926685](https://doi.org/10.1108/14635780910926685)
- Chiao V. Fairness, Accountability and Transparency: Notes on Algorithmic Decision-making in Criminal Justice // International Journal of Law in Context. 2019. Vol. 15. Special Is. 2. P. 126–139. DOI: [10.1017/S1744552319000077](https://doi.org/10.1017/S1744552319000077)
- Coglianesi C., Lehr D. Transparency and Algorithmic Governance // Administrative Law Review. 2019. Vol. 71. Is. 1. URL: [https://scholarship.law.upenn.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=3125&context=faculty\\_scholarship](https://scholarship.law.upenn.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=3125&context=faculty_scholarship)
- Crawford K., Gray M., Miltner K. Critiquing Big Data: Politics, Ethics, Epistemology. Special Section Introduction // International Journal of Communication. 2014. Vol. 8. URL: <https://ijoc.org/index.php/ijoc/article/view/2167/1164>
- Currie M. Data as Performance — Showcasing Cities through Open Data Maps // Big Data & Society. 2020. Vol. 7. Is. 1. DOI: [10.1177/2053951720907953](https://doi.org/10.1177/2053951720907953)
- Danaher J. Freedom in an Age of Algocracy // Oxford Handbook of Philosophy of Technology / ed. by Sh. Vallor Oxford: Oxford University Press, 2020. P. 250–272. DOI: [10.1093/oxfordhb/9780190851187.013.16](https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780190851187.013.16)
- Desouza K., Jacob B. Big Data in the Public Sector: Lessons for Practitioners and Scholars // Administration & Society. 2014. Vol. 49. Is. 7. P. 1043–1064. DOI: [10.1177/0095399714555751](https://doi.org/10.1177/0095399714555751)
- Dumbacher B., Hutchinson R. Enhancing the Foundation of Official Economic Statistics with Big Data // Estadística Española. 2018. Vol. 60. Núm. 197. P. 263–271.
- Flores A., Bechtel K., Lowenkamp C. False Positives, False Negatives, And False Analyses: A Rejoinder to “Machine Bias: There’s Software Used Across the Country to Predict Future Criminals and It’s Biased Against Blacks” // Federal Probation Journal. 2016. Vol. 80. No. 2. URL: [https://www.uscourts.gov/sites/default/files/80\\_2\\_6\\_0.pdf](https://www.uscourts.gov/sites/default/files/80_2_6_0.pdf)
- Gal M. Algorithmic Challenges to Autonomous Choice // Michigan Journal of Law and Technology. 2018. Vol. 25. Is. 1. P. 59–104.
- Giest S. Big Data for Policymaking: Fad or Fasttrack? // Policy Sciences. 2017. Vol. 50. P. 367–382. DOI: [10.1007/s11077-017-9293-1](https://doi.org/10.1007/s11077-017-9293-1)
- Glaeser E., Hillis A., Kominers S., Luca M. Crowdsourcing City Government: Using Tournaments to Improve Inspection Accuracy // American Economic Review. 2016. Vol. 106. Is. 5. P. 114–118. DOI: [10.1257/aer.p20161027](https://doi.org/10.1257/aer.p20161027)
- Glicksman R., Markell D.L., Monteleoni C. Technological Innovation, Data Analytics, and Environmental Enforcement // Ecology Law Quarterly. 2017. Vol. 44. Is. 1. P. 41–88.
- Guenduez A., Mettler T., Schedler K. Technological Frames in Public Administration: What do Public Managers Think of Big Data? // Government Information Quarterly. 2020. Vol. 37. Is. 1. DOI: [10.1016/j.giq.2019.101406](https://doi.org/10.1016/j.giq.2019.101406)

- Hackl P. Big Data: What Can Official Statistics Expect? // Statistical Journal of the IAOS. 2016. Vol. 32. Is. 1. P. 43–52. DOI: [10.3233/sji-160965](https://doi.org/10.3233/sji-160965)
- Höchtel J., Parycek P., Schöllhammer R. Big Data in the Policy Cycle: Policy Decision Making in the Digital Era // Journal of Organizational Computing and Electronic Commerce. 2016. Vol. 26. Is. 1–2. P. 147–169. DOI: [10.1080/10919392.2015.1125187](https://doi.org/10.1080/10919392.2015.1125187)
- Holt D. Official Statistics, Public Policy and Public Trust // Journal of the Royal Statistical Society Series A. 2008. Vol. 171. Is. 2. P. 323–346. DOI: [10.1111/j.1467-985X.2007.00523.x](https://doi.org/10.1111/j.1467-985X.2007.00523.x)
- Howlett M. Policy Analytical Capacity and Evidence-Based Policy-Making: Lessons from Canada // Canadian Public Administration. 2009. Vol. 52. Is. 2. P. 153–175. DOI: [10.1111/j.1754-7121.2009.00070.1.x](https://doi.org/10.1111/j.1754-7121.2009.00070.1.x)
- Kaski S., Ailisto H., Suominen A. International AI Experts: Towards the Third Wave of Artificial Intelligence // Leading the Way into the Age of Artificial Intelligence: Final Report of Finland's Artificial Intelligence Programme 2019. Helsinki: Ministry of Economic Affairs and Employment, 2019. P. 28–42.
- Kitchin R. Big Data and Human Geography: Opportunities, Challenges and Risks // Dialogues in Human Geography. 2013. Vol. 3. Is. 3. P. 262–267. DOI: [10.1177/2043820613513388](https://doi.org/10.1177/2043820613513388)
- Kitchin R. Big Data, New Epistemologies and Paradigm Shift // Big Data & Society. 2014. Vol. 1. Is. 1. DOI: [10.1177/2053951714528481](https://doi.org/10.1177/2053951714528481)
- Kitchin R., Stehle S. Can Smart City Data Be Used to Create New Official Statistics? // Journal of Official Statistics. 2021. Vol. 37. Is. 1. P. 121–147. DOI: [10.2478/jos-2021-000](https://doi.org/10.2478/jos-2021-000)
- Klievink B., Romijn B.-J., Cunningham S., de Bruijn H. Big Data in the Public Sector: Uncertainties and Readiness // Information Systems Frontiers. 2017. Vol. 19. P. 267–283. DOI: [10.1007/s10796-016-9686-2](https://doi.org/10.1007/s10796-016-9686-2)
- Kogan M. The Impact of Research on Policy // Speaking Truth to Power: Research and Policy on Lifelong Learning / ed. by F. Coffield. Bristol, UK: Policy Press, 1999. P. 11–18.
- Kroll J.A., Huey J., Barocas S., Felten E.W., Reidenberg J.R., Robinson D.G., Yu H. Accountable Algorithms // The University of Pennsylvania Law Review. 2017. Vol. 165. URL: <https://scholarship.law.upenn.edu/penn-law-review/vol165/iss3/3/>
- Liu H.W., Lin C.F., Chen Y.J. Beyond State v. Loomis: Artificial Intelligence, Government Algorithmization, and Accountability // International Journal of Law and Information Technology. 2019. Vol. 27. Is. 2. P. 122–141. DOI: [10.1093/ijlit/eaz001](https://doi.org/10.1093/ijlit/eaz001)
- Maciejewski M. To Do More, Better, Faster and More Cheaply: Using Big Data in Public Administration // International Review of Administrative Sciences. 2017. Vol. 83. Is. 1 suppl. P. 120–135. DOI: [10.1177/0020852316640058](https://doi.org/10.1177/0020852316640058)
- Marchi G., Lucertini G., Tsoukiàs A. From Evidence-Based Policy-Making to Policy Analytics // Annals of Operations Research. 2016. Vol. 236. Is. 1. P. 15–38. DOI: [10.1007/s10479-014-1578-6](https://doi.org/10.1007/s10479-014-1578-6)
- Marmot M. Evidence Based Policy or Policy Based Evidence? // BMJ. 2004. Vol. 328. No. 7445. P. 906–907. DOI: [10.1136/bmj.328.7445.906](https://doi.org/10.1136/bmj.328.7445.906)
- Mayer-Schonberger V., Cukier K. Big Data: A Revolution that Will Change How We Live, Work and Think. Boston, New York: An Eamon Dolan Book; Houghton Mifflin Harcourt, 2013.
- McAfee A., Brynjolfsson E. Big Data: The Management Revolution // Harvard Business Review. 2012. Vol. 90. Is. 10. P. 60–66.
- Medda F., Carbonaro G., Davis S. Public Private Partnerships in Transportation: Some Insights from the European Experience // IATSS Research. 2013. Vol. 36. Is. 2. P. 83–87. DOI: [10.1016/j.iatssr.2012.11.002](https://doi.org/10.1016/j.iatssr.2012.11.002)
- Mikhaylov S.J., Esteve M., Campion A. Artificial Intelligence for the Public Sector: Opportunities and Challenges of Cross-Sector Collaboration // Philosophical Transactions of the Royal Society A. 2018. Vol. 376. Is. 2128. DOI: [10.1098/rsta.2017.0357](https://doi.org/10.1098/rsta.2017.0357)

- Miller H. The Data Avalanche is Here. Shouldn't We Be Digging? // Journal of Regional Science. 2010. Vol. 50. Is. 1. P. 181–201. DOI: [10.1111/j.1467-9787.2009.00641.x](https://doi.org/10.1111/j.1467-9787.2009.00641.x)
- Mittelstadt B., Allo P., Taddeo M., Wachter S., Floridi L. The Ethics of Algorithms: Mapping the Debate // Big Data & Society. 2016. Vol. 3. Is. 2. DOI: [10.1177/2053951716679679](https://doi.org/10.1177/2053951716679679)
- Nelkin D. The Political Impact of Technical Expertise // Social Studies of Science. 1975. Vol. 5. Is. 1. P. 35–54.
- O'Neil C. Weapons of Math Destruction: How Big Data Increases Inequality and Threatens Democracy. Washington, D.C.: Crown Books, 2016.
- Pasquale F. A Rule of Persons, Not Machines: The Limits of Legal Automation // George Washington Law Review. 2019. Vol. 87. Is. 1. URL: <https://www.gwlr.org/wp-content/uploads/2019/01/87-Geo.-Wash.-L.-Rev.-1.pdf>
- Poel M., Meyer E.T., Schroeder R. Big Data for Policymaking: Great Expectations, but with Limited Progress? // Policy & Internet. 2018. Vol. 10. Is. 3. P. 347–367. DOI: [10.1002/poi3.176](https://doi.org/10.1002/poi3.176)
- Prensky M.H. Sapiens Digital: From Digital Immigrants and Digital Natives to Digital Wisdom // Innovate: Journal of Online Education. 2009. Vol. 5. Is. 3. URL: <https://www.learntechlib.org/p/104264/>
- Rosenstock L., Lee L.J. Attacks on Science: The Risks to Evidence-based policy // American Journal of Public Health. 2002. Vol. 92. Is. 1. P. 14–18. DOI: [10.2105/ajph.92.1.14](https://doi.org/10.2105/ajph.92.1.14)
- Sabatier P. Toward Better Theories of the Policy Process // PS: Political Science & Politics. 1991. Vol. 24. Is. 2. P. 147–156.
- Siegel E. Predictive Analytics: The Power to Predict Who Will Click, Buy, Lie, or Die. Hoboken: Wiley, 2013.
- Stahl B. Artificial Intelligence for a Better Future: An Ecosystem Perspective on the Ethics of AI and Emerging Digital Technologies. Berlin: Springer Nature, 2021.
- Tigunt B. AI and Big Data Strategy in the Public Sector: Toward the State 4.0 // Искусственный интеллект и тренды цифровизации: техногенный прорыв как вызов праву. М.: Российский университет транспорта, 2021. С. 67–81.
- Van der Voort H.G., Klievink A.J., Arnaboldi M., Meijer A.J. Rationality and Politics of Algorithms. Will the Promise of Big Data Survive the Dynamics of Public Decision Making? // Government Information Quarterly. 2019. Vol. 36. Is. 1. P. 27–38. DOI: [10.1016/j.giq.2018.10.011](https://doi.org/10.1016/j.giq.2018.10.011)
- Vydra S., Klievink B. Techno-Optimism and Policy-Pessimism in the Public Sector Big Data Debate // Government Information Quarterly. 2019. Vol. 36. Is. 4. DOI: [10.1016/j.giq.2019.05.010](https://doi.org/10.1016/j.giq.2019.05.010)
- Walker R. Welfare Policy: Tendering for Evidence // What works? Evidence-Based Policy and Practice in Public Services / ed. by S. Nutley, P. Smith, H. Davies. Bristol: Policy Press, 2000. P. 141–166. DOI: [10.1332/policypress/9781861341914.003.0007](https://doi.org/10.1332/policypress/9781861341914.003.0007)
- Wexler R. Life, Liberty, and Trade Secrets: Intellectual Property in the Criminal Justice System // Stanford Law Review. 2018. Vol. 70. URL: <https://review.law.stanford.edu/wp-content/uploads/sites/3/2018/06/70-Stan.-L.-Rev.-1343.pdf>
- Zarsky T. Transparent Predictions // University of Illinois Law Review. 2013. Vol. 2013. Is. 4. P. 1503–1569.

### References:

- Amelin R.V. (2021) Information Systems as a Tool for Regulating Public Relations: Analysis of Russian and World Practice. *Izvestiya Saratovskogo universiteta. Novaya seriya. Seriya: Ekonomika. Upravleniye. Pravo*. Vol. 21. No. 4. P. 445–452. DOI: [10.18500/1994-2540-2021-21-4-445-452](https://doi.org/10.18500/1994-2540-2021-21-4-445-452)
- Ananny M. (2016) Toward an Ethics of Algorithms: Convening, Observation, Probability, and Timeliness. *Science, Technology, & Human Values*. Vol. 41. Is. 1. P. 93–117. DOI: [10.1177/016224391560652](https://doi.org/10.1177/016224391560652)

- Babkin R.A. (2021) The Experience of Using the Mobile Phone Data in Economic Geographical Researches in Foreign. *Vestnik Sankt-Peterburgskogo Universiteta. Nauki o Zemle*. No. 66(3). P. 416–439. DOI: [10.21638/spbu07.2021.301](https://doi.org/10.21638/spbu07.2021.301)
- Balatsky E.V., Ekimova N.A. (2008) Prognozirovaniye nastroyeniy naseleniya i identifikatsiya «sotsial'nykh puzyrey» [Forecasting public sentiment and identifying “social bubbles”]. *Monitoring Obshchestvennogo Mneniya*. No. 1(85). P. 62–71.
- Balatsky E.V., Yurevich M.A. (2018) Measuring Inflation Expectations: Traditional and Innovative Approaches. *Vestnik Sankt-Peterburgskogo Universiteta. Ekonomika*. 2018. Vol. 34. No. 4. P. 534–552. DOI: [10.21638/spbu05.2018.403](https://doi.org/10.21638/spbu05.2018.403)
- Barth T., Arnold E. (1999) Artificial Intelligence and Administrative Discretion: Implications for Public Administration. *The American Review of Public Administration*. Vol. 29. Is. 4. P. 332–351. DOI: [10.1177/0275074992206446](https://doi.org/10.1177/0275074992206446)
- Boyd D., Crawford K. (2012) Critical Questions for Big Data. Information. *Communication & Society*. Vol. 15. Is. 5. P. 662–679. DOI: [10.1080/1369118X.2012.678878](https://doi.org/10.1080/1369118X.2012.678878)
- Brauneis R., Goodman E.P. (2018.) Algorithmic Transparency for the Smart City. *Yale Journal of Law & Technology*. Vol. 20. DOI: [10.2139/ssrn.3012499](https://doi.org/10.2139/ssrn.3012499)
- Budhi G.S., Chiong R., Wang Z., Dhakal S. (2021) Using a Hybrid Content-based and Behavior-based Featuring Approach in a Parallel Environment to Detect Fake Reviews. *Electronic Commerce Research and Applications*. Vol. 47. DOI: [10.1016/j.elerap.2021.101048](https://doi.org/10.1016/j.elerap.2021.101048)
- Burrell J. (2016) How the Machine Thinks: Understanding Opacity in Machine Learning Algorithms. *Big Data & Society*. Vol. 3. Is. 1. DOI: [10.1177/2053951715622512](https://doi.org/10.1177/2053951715622512)
- Channov S.E. (2021) The Use of Digital Technology in the Public Administration. *Izvestiya Saratovskogo Universiteta. Novaya Seriya. Seriya: Ekonomika. Upravleniye. Pravo*. Vol. 21. No. 4. P. 419–428. DOI: [10.18500/1994-2540-2021-21-4-419-428](https://doi.org/10.18500/1994-2540-2021-21-4-419-428)
- Cheung E., Chan A., Kajewski S. (2009) Reasons for Implementing Public Private Partnership Projects: Perspectives from Hong Kong, Australian and British Practitioners. *Journal of Property Investment and Finance*. Vol. 27. Is. 1. P. 81–95. DOI: [10.1108/14635780910926685](https://doi.org/10.1108/14635780910926685)
- Chiao V. (2019) Fairness, Accountability and Transparency: Notes on Algorithmic Decision-making in Criminal Justice. *International Journal of Law in Context*. Vol. 15. Special Is. 2. P. 126–139. DOI: [10.1017/S1744552319000077](https://doi.org/10.1017/S1744552319000077)
- Coglianesi C., Lehr D. (2019) Transparency and Algorithmic Governance. *Administrative Law Review*. Vol. 71. Is. 1. Available at: [https://scholarship.law.upenn.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=3125&context=faculty\\_scholarship](https://scholarship.law.upenn.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=3125&context=faculty_scholarship)
- Crawford K., Gray M., Miltner K. (2014) Big Data| Critiquing Big Data: Politics, Ethics, Epistemology. Special Section Introduction. *International Journal of Communication*. Vol. 8. Available at: <https://ijoc.org/index.php/ijoc/article/view/2167/1164>
- Currie M. (2020) Data as Performance — Showcasing Cities through Open Data Maps. *Big Data & Society*. Vol. 7. Is. 1. DOI: [10.1177/2053951720907953](https://doi.org/10.1177/2053951720907953)
- Danaher J. (2020) Freedom in an Age of Algocracy. In: Vallor Sh. (ed.) *Oxford Handbook of Philosophy of Technology*. Oxford: Oxford University Press. P. 250–272. DOI: [10.1093/oxfordhb/9780190851187.013.16](https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780190851187.013.16)
- De souza K., Jacob B. (2014) Big Data in the Public Sector: Lessons for Practitioners and Scholars. *Administration & Society*. Vol. 49. Is. 7. P. 1043–1064. DOI: [10.1177/0095399714555751](https://doi.org/10.1177/0095399714555751)
- Dumbacher B., Hutchinson R. (2016) Enhancing the Foundation of Official Economic Statistics with Big Data. *Estadística Española*. Vol. 60. Núm. 197. P. 263–271.

- Elizarov A.M., Padzhev V.V., Hohlov Yu.E. (2021) Big Data Governance and Financial Support. *Informatsionnoye Obshchestvo*. No. 4–5. P. 53–65. DOI: [10.52605/16059921\\_2021\\_04\\_53](https://doi.org/10.52605/16059921_2021_04_53)
- Flores A., Bechtel K., Lowenkamp C. (2016) False Positives, False Negatives, And False Analyses: A Rejoinder to “Machine Bias: There’s Software Used Across the Country to Predict Future Criminals and It’s Biased Against Blacks”. *Federal Probation Journal*. 2016. Vol. 80. No. 2. URL: [https://www.uscourts.gov/sites/default/files/80\\_2\\_6\\_0.pdf](https://www.uscourts.gov/sites/default/files/80_2_6_0.pdf)
- Gal M. (2018) Algorithmic Challenges to Autonomous Choice. *Michigan Journal of Law and Technology*. Vol. 25. Is. 1. P. 59–104.
- Giest S. (2017) Big Data for Policymaking: Fad or Fasttrack? *Policy Sciences*. Vol. 50. P. 367–382. DOI: [10.1007/s11077-017-9293-1](https://doi.org/10.1007/s11077-017-9293-1)
- Glaeser E., Hillis A., Kominers S., et al. (2016) Crowdsourcing City Government: Using Tournaments to Improve Inspection Accuracy. *American Economic Review*. Vol. 106. Is. 5. P. 114–118. DOI: [10.1257/aer.p20161027](https://doi.org/10.1257/aer.p20161027)
- Glicksman R., Markell D.L., Monteleoni C. (2017) Technological Innovation, Data Analytics, and Environmental Enforcement. *Ecology Law Quarterly*. Vol. 44. Is. 1. P. 41–88.
- Guenduez A., Mettler T., Schedler K. (2020) Technological Frames in Public Administration: What do Public Managers Think of Big Data? *Government Information Quarterly*. Vol. 37. Is. 1. DOI: [10.1016/j.giq.2019.101406](https://doi.org/10.1016/j.giq.2019.101406)
- Hackl P. (2016) Big Data: What Can Official Statistics Expect? *Statistical Journal of the IAOS*. Vol. 32. Is. 1. P. 43–52. DOI: [10.3233/sji-160965](https://doi.org/10.3233/sji-160965)
- Höchtel J., Parycek P., Schöllhammer R. (2016) Big Data in the Policy Cycle: Policy Decision Making in the Digital Era. *Journal of Organizational Computing and Electronic Commerce*. Vol. 26. Is. 1–2. P. 147–169. DOI: [10.1080/10919392.2015.1125187](https://doi.org/10.1080/10919392.2015.1125187)
- Holt D. (2008) Official Statistics, Public Policy and Public Trust. *Journal of the Royal Statistical Society Series A*. Vol. 171. Is. 2. P. 323–346. DOI: [10.1111/j.1467-985X.2007.00523.x](https://doi.org/10.1111/j.1467-985X.2007.00523.x)
- Howlett M. (2009) Policy Analytical Capacity and Evidence-Based Policy-Making: Lessons from Canada. *Canadian Public Administration*. Vol. 52. Is. 2. P. 153–175. DOI: [10.1111/j.1754-7121.2009.00070\\_1.x](https://doi.org/10.1111/j.1754-7121.2009.00070_1.x)
- Isakov A., Latypov R., Repin A., Postolit E., Evseev A., Sinelnikova-Muryleva E. (2021) Hard Numbers: Open Consumer Price Database. *Den’gi i Kredit*. Vol. 80. No. 1. P. 104–119. DOI: [10.31477/rjmf.202101.104](https://doi.org/10.31477/rjmf.202101.104)
- Kaski S., Ailisto H., Suominen A. (2019) International AI Experts: Towards the Third Wave of Artificial Intelligence. *Leading the Way into the Age of Artificial Intelligence: Final Report of Finland’s Artificial Intelligence Programme 2019*. Helsinki: Ministry of Economic Affairs and Employment. P. 28–42.
- Katin A., Hohlov Y. (2021) Monitoring the Use of Big Data Technologies in the Russian Public Administration System. *Informatsionnoye obshchestvo*. No. 4–5. P. 150–165. DOI: [10.52605/16059921\\_2021\\_04\\_150](https://doi.org/10.52605/16059921_2021_04_150)
- Kitchin R. (2013) Big Data and Human Geography: Opportunities, Challenges and Risks. *Dialogues in Human Geography*. Vol. 3. Is. 3. P. 262–267. DOI: [10.1177/2043820613513388](https://doi.org/10.1177/2043820613513388)
- Kitchin R. (2014) Big Data, New Epistemologies and Paradigm Shift. *Big Data & Society*. Vol. 1. Is. 1. DOI: [10.1177/2053951714528481](https://doi.org/10.1177/2053951714528481)
- Kitchin R., Stehle S. (2021) Can Smart City Data Be Used to Create New Official Statistics? *Journal of Official Statistics*. Vol. 37. Is. 1. P. 121–147. DOI: [10.2478/jos-2021-000](https://doi.org/10.2478/jos-2021-000)
- Klievink B., Romijn B.-J., Cunningham S., de Bruijn H. (2017) Big Data in the Public Sector: Uncertainties and Readiness. *Information Systems Frontiers*. Vol. 19. P. 267–283. DOI: [10.1007/s10796-016-9686-2](https://doi.org/10.1007/s10796-016-9686-2)
- Kogan M. (1999) The Impact of Research on Policy. In: Coffield F. (ed.) *Speaking Truth to Power: Research and Policy on Lifelong Learning*. Bristol, UK: Policy Press. P. 11–18.

- Kroll J.A., Huey J., Barocas S., Felten E.W., Reidenberg J.R., Robinson D.G., Yu H. (2017) Accountable Algorithms. *The University of Pennsylvania Law Review*. Vol. 165. Available at: <https://scholarship.law.upenn.edu/penn-law-review/vol165/iss3/3/>
- Kuznechenko I.M. (2023) Big Data and Artificial Intelligence in Public Administration: Analysis of the Theory and Selection of Russian Scientific Communities. *Informatsionnoye Obshchestvo*. No. 4. P. 127–146. DOI: [10.52605/16059921\\_2023\\_04\\_127](https://doi.org/10.52605/16059921_2023_04_127)
- Kuznechenko I.M. (2024) Big Data and Artificial Intelligence as Factors of Transformation of Public Administration. *Ekonomicheskoye Razvitiye Rossii*. Vol. 31. No. 2. P. 113–128.
- Liu H.W., Lin C.F., Chen Y.J. (2019) Beyond State v. Loomis: Artificial Intelligence, Government Algorithmization, and Accountability. *International Journal of Law and Information Technology*. Vol. 27. Is. 2. P. 122–141. DOI: [10.1093/ijlit/eaz001](https://doi.org/10.1093/ijlit/eaz001)
- Maciejewski M. (2017) To Do More, Better, Faster and More Cheaply: Using Big Data in Public Administration. *International Review of Administrative Sciences*. Vol. 83. Is. 1 suppl. P. 120–135. DOI: [10.1177/0020852316640058](https://doi.org/10.1177/0020852316640058)
- Marchi G., Lucertini G., Tsoukiàs A. (2016) From Evidence-Based Policy-Making to Policy Analytics. *Annals of Operations Research*. Vol. 236. Is. 1. P. 15–38. DOI: [10.1007/s10479-014-1578-6](https://doi.org/10.1007/s10479-014-1578-6)
- Marmot M. (2004) Evidence Based Policy or Policy Based Evidence? *BMJ*. Vol. 328. No. 7445. P. 906–907. DOI: [10.1136/bmj.328.7445.906](https://doi.org/10.1136/bmj.328.7445.906)
- Mayer-Schonberger V., Cukier K. (2013) *Big Data: A Revolution that Will Change How We Live, Work and Think*. Boston, New York: An Eamon Dolan Book; Houghton Mifflin Harcourt.
- McAfee A., Brynjolfsson E. (2012) Big Data: The Management Revolution. *Harvard Business Review*. Vol. 90. Is. 10. P. 60–66.
- Medda F., Carbonaro G., Davis S. (2013) Public Private Partnerships in Transportation: Some Insights from the European Experience. *IATSS Research*. Vol. 36. Is. 2. P. 83–87. DOI: [10.1016/j.iatssr.2012.11.002](https://doi.org/10.1016/j.iatssr.2012.11.002)
- Mikhaylov S.J., Esteve M., Campion A. (2018) Artificial Intelligence for the Public Sector: Opportunities and Challenges of Cross-Sector Collaboration. *Philosophical Transactions of the Royal Society A*. Vol. 376. Is. 2128. DOI: [10.1098/rsta.2017.0357](https://doi.org/10.1098/rsta.2017.0357)
- Miller H. (2010) The Data avalanche is Here. Shouldn't We Be Digging? *Journal of Regional Science*. Vol. 50. Is. 1. P. 181–201. DOI: [10.1111/j.1467-9787.2009.00641.x](https://doi.org/10.1111/j.1467-9787.2009.00641.x)
- Mittelstadt B., Allo P., Taddeo M., Wachter S., Floridi L. (2016) The Ethics of Algorithms: Mapping the Debate. *Big Data & Society*. Vol. 3. Is. 2. DOI: [10.1177/2053951716679679](https://doi.org/10.1177/2053951716679679)
- Morozov A.N. (2018) Alternative Sources of Statistical Information as the Basis for Political Decision Making. *Voprosy Gosudarstvennogo i Munitsipal'nogo Upravleniya*. No. 2. P. 50–70.
- Muminova S.R. (2022) Artificial Intelligence as a Tool for Public Management in Tourism. *Srednerusskiy Vestnik Obshchestvennykh Nauk*. Vol. 17. No. 5. P. 172–182. DOI: [10.22394/2071-2367-2022-17-5-172-182](https://doi.org/10.22394/2071-2367-2022-17-5-172-182)
- Nelkin D. (1975) The Political Impact of Technical Expertise. *Social Studies of Science*. Vol. 5. Is. 1. P. 35–54.
- O'Neil C. (2016) *Weapons of Math Destruction: How Big Data Increases Inequality and Threatens Democracy*. Washington, D.C.: Crown Books.
- Oksenoyt G.K. (2018) Digital Agenda, Big Data and Official Statistics. *Voprosy Statistiki*. Vol. 25. No. 1. P. 3–16.
- Ovchinskiy V.S., Larina Ye. (2018) *Iskusstvennyy intellekt: Bol'shiye dannyye. Prestupnost' [Artificial intelligence: Big data. Crime]*. Moscow: Knizhnyy Mir.
- Pasquale F. (2019) A Rule of Persons, Not Machines: The Limits of Legal Automation. *George Washington Law Review*. Vol. 87. Is. 1. Available at: <https://www.gwlr.org/wp-content/uploads/2019/01/87-Geo.-Wash.-L.-Rev.-1.pdf>

- Poel M., Meyer E.T., Schroeder R. (2018) Big Data for Policymaking: Great Expectations, but with Limited Progress? *Policy & Internet*. Vol. 10. Is. 3. P. 347–367. DOI: [10.1002/poi3.176](https://doi.org/10.1002/poi3.176)
- Prensky M.H. (2009) Sapiens Digital: From Digital Immigrants and Digital Natives to Digital Wisdom. *Innovate: Journal of Online Education*. Vol. 5. Is. 3. Available at: <https://www.learntechlib.org/p/104264/>
- Rosenstock L., Lee L.J. (2002) Attacks on Science: The Risks to Evidence-based policy. *American Journal of Public Health*. Vol. 92. Is. 1. P. 14–18. DOI: [10.2105/ajph.92.1.14](https://doi.org/10.2105/ajph.92.1.14)
- Sabatier P. (1991) Toward Better Theories of the Policy Process. *PS: Political Science & Politics*. Vol. 24. Is. 2. P. 147–156.
- Siegel E. (2013) *Predictive Analytics: The Power to Predict Who Will Click, Buy, Lie, or Die*. Hoboken: Wiley.
- Stahl B. (2021) *Artificial Intelligence for a Better Future: An Ecosystem Perspective on the Ethics of AI and Emerging Digital Technologies*. Berlin: Springer Nature.
- Tiguint B. (2021) AI and Big Data Strategy in the Public Sector: Toward the State 4.0. *Iskusstvennyy intellekt i trendy tsifrovizatsii: tekhnogennyy proryv kak vyzov pravu*. Moscow: Rossiyskiy universitet transporta. P. 67–81.
- Umnova-Konyukhova I.A., Lovtsova D.A. (2020) *Gosudarstvo i pravo v novoy tsifrovoy real'nosti* [State and law in the new digital reality]. Moscow: RAN INION.
- Van der Voort H.G., Klievink A.J., Arnaboldi M., Meijer A.J. (2019) Rationality and Politics of Algorithms. Will the Promise of Big Data Survive the Dynamics of Public Decision Making? *Government Information Quarterly*. Vol. 36. Is. 1. P. 27–38. DOI: [10.1016/j.giq.2018.10.011](https://doi.org/10.1016/j.giq.2018.10.011)
- Vydra S., Klievink B. (2019) Techno-Optimism and Policy-Pessimism in the Public Sector Big Data Debate. *Government Information Quarterly*. Vol. 36. Is. 4. DOI: [10.1016/j.giq.2019.05.010](https://doi.org/10.1016/j.giq.2019.05.010)
- Walker R. (2000) Welfare Policy: Tendering for Evidence. In: Nutley S., Smith P., Davies H. (eds.) *What Works? Evidence-Based Policy and Practice in Public Services*. P. 141–166. DOI: [10.1332/policypress/9781861341914.003.0007](https://doi.org/10.1332/policypress/9781861341914.003.0007)
- Wexler R. (2018). Life, Liberty, and Trade Secrets: Intellectual Property in the Criminal Justice System. *Stanford Law Review*. Vol. 70. Available at: <https://review.law.stanford.edu/wp-content/uploads/sites/3/2018/06/70-Stan.-L.-Rev.-1343.pdf>
- Yasychenko A.I. (2022) Big Data in the Field of Electronic State and Municipal Services. *Informatsionnyye Tekhnologii v Upravlenii i Ekonomike*. No. 3(28). P. 30–38.
- Zarsky T. (2013) Transparent Predictions. *University of Illinois Law Review*. Vol. 2013. Is. 4. P. 1503–1569.

Дата поступления/Received: 06.04.2024

Экономические вопросы управления  
Economic issues in administration

УДК 330.34

DOI: 10.55959/MSU2070-1381-104-2024-181-194

Экстерналии санкционного воздействия на экономику России

**Романенко Владимир Владимирович**

Аспирант, SPIN-код РИНЦ: [7761-4844](#), ORCID: [0009-0001-7480-3688](#), [v.v.romanenko@outlook.com](mailto:v.v.romanenko@outlook.com)

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

**Молчанов Игорь Николаевич**

Доктор экономических наук, профессор, SPIN-код РИНЦ: [1300-2679](#), ORCID: [0000-0003-4252-2387](#), [9392940@gmail.com](mailto:9392940@gmail.com)

Экономический факультет, МГУ имени М.В. Ломоносова; финансовый факультет, Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации, Москва, РФ.

**Аннотация**

В работе раскрываются экономические мотивы принятия решений ведущими мировыми державами и особенности развития национального хозяйства России в контексте предпринимаемых Правительством страны мер в условиях изменяющейся геополитической реальности. Акцент сделан на необходимости управления рисками внешнеэкономической деятельности после введения антироссийских санкций со стороны недружественных стран с развитыми экономиками. Выявлена степень зависимости Российской Федерации от высокотехнологичных товаров, комплектующих, программного обеспечения и одновременно низкая диверсификация производства по основным экспортным позициям. Определены перспективные рынки сбыта экспортных товаров и потенциальные импортеры, а также страны-партнеры для развития взаимной торговли продуктами и услугами. Обозначены также приемлемые варианты решений и актуальные антикризисные меры поддержки со стороны государства в виде субсидирования кредитных ставок, создания новых точек роста в экономике за счет выделения средств на программы замещения импорта и др. В ходе исследования выполнена оценка возможного ущерба для ряда дружественных стран от попытки экономической изоляции одной из крупнейших экономик мира. Основными регионами для перспективного развития международного сотрудничества рассматриваются страны Юго-Восточной Азии, Африки, Латинской Америки. Блок БРИКС для России становится ключевым интеграционным объединением с точки зрения трансформирования промышленно-логистических и финансовых цепочек в глобальном экономическом пространстве. В заключение делаются конструктивные выводы о необходимости использования дипломатических мер для сохранения нейтралитета и создания межгосударственных договоренностей, способствующих более интенсивному раскрытию внутренних рынков дружественных стран для развития взаимной торговли сырьевыми и высокотехнологичными товарами.

**Ключевые слова**

Санкционные ограничения, недружественные страны, система мер поддержки, экспортные и импортные операции, внешнеторговые отношения, доходы и расходы бюджета.

**Для цитирования**

Романенко В.В., Молчанов И.Н. Экстерналии санкционного воздействия на экономику России // Государственное управление. Электронный вестник. 2024. № 104. С. 181–194. DOI: 10.55959/MSU2070-1381-104-2024-181-194

**Externalities of Sanctions Impact on Russian Economy**

**Vladimir V. Romanenko**

Postgraduate student, ORCID: [0009-0001-7480-3688](#), [v.v.romanenko@outlook.com](mailto:v.v.romanenko@outlook.com)

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

**Igor N. Molchanov**

DSc (Economics), Professor, ORCID: [0000-0003-4252-2387](#), [9392940@gmail.com](mailto:9392940@gmail.com)

Faculty of Economics, Lomonosov Moscow State University; Faculty of Finance, Financial University under the Government of the Russian Federation, Moscow, Russian Federation.

**Abstract**

The work reveals the economic motives for decision-making by the leading world powers and the features of the development of the Russian national economy in the context of measures taken by the Government of the country in the conditions of a changing geopolitical reality. The emphasis is made on the need to manage the risks of foreign economic activity after the introduction of anti-Russian sanctions by unfriendly countries with developed economies. The degree of dependence of the Russian Federation on high-tech goods, components, software and at the same time low diversification of production for the main export items has been revealed. Promising markets for export goods and potential importers as well as partner countries for the development of mutual trade in products and services have been identified. Acceptable solutions and current anti-crisis support measures from the state in the form of subsidizing lending rates, creating "new growth points" in the economy by allocating funds for import substitution programs, etc. are outlined. An assessment of the possible damage to several friendly countries from the attempt to economically

isolate one of the world's largest economies has been completed. The countries of Southeast Asia, Africa, and Latin America are considered the main regions for the future development of international cooperation. The BRICS bloc for Russia is becoming a key integration association in terms of transforming industrial, logistics and financial chains in the global economic space. As a result, constructive conclusions about the need to use diplomatic measures to maintain neutrality and create interstate agreements that contribute to a more intensive opening of the internal markets of friendly countries for the development of mutual trade in raw materials and high-tech goods are given.

#### Keywords

Sanctions restrictions, unfriendly countries, system of support measures, export and import operations, foreign trade relations, budget revenues and expenses.

#### For citation

Romanenko V.V., Molchanov I.N. (2024) Externalities of Sanctions Impact on Russian Economy. *Gosudarstvennoye upravleniye. Elektronnyy vestnik*. No. 104. P. 181–194. DOI: 10.55959/MSU2070-1381-104-2024-181-194

#### Введение

Глобальные изменения производственно-логистических цепочек и финансовых потоков, возникшие в результате усиливающейся геополитической напряженности между Россией и рядом развитых зарубежных стран, привели к ощутимому давлению на экономику и необходимости изменений в подходах к разработке методики оценки и управления рисками. В сложившихся условиях затруднения в экономической деятельности государства, занимающего пятое место в мире по уровню ВВП по паритету покупательной способности<sup>1</sup> и находящегося под санкционным давлением, оказывают существенное влияние на другие экономики мира.

Высокая скорость изменений с небольшой степенью предсказуемости происходящих событий видна на примере масштабности санкций против России<sup>2</sup>. Это подчеркивает необходимость проведения анализа существующих методов оценки рисков и подходов к управлению ими во внешнеэкономической деятельности как для стран, так и для отдельных корпораций в целях обеспечения стабильности рынков и снижения количества экономических потрясений. Становится очевидной важность разработки и применения комплексных механизмов оценки экономических рисков, которые могут учитывать не только прямые последствия, такие как изменение объемов торговли и инвестиций, но и более широкие индикаторы нестабильности, включая политические и социальные факторы.

С целью стабилизации ситуации Россия и другие государства, пострадавшие в результате первичных санкций и риска применения вторичных санкций, предпринимают существенные шаги для минимизаций потерь от введенных ограничений, выстраивая независимое от США финансовое взаимодействие. Особого внимания заслуживает деятельность, направленная на увеличение контактов с дружественными государствами и развитие двухсторонних взаимоотношений, в том числе со странами международных интеграционных объединений — ЕАЭС, ШОС, БРИКС. В 2023 году произошли значительные изменения в подходах к совместно разрабатываемой политике странами коалиции БРИКС. Блок был существенно расширен: членство Египта, Ирана, ОАЭ, Саудовской Аравии и Эфиопии в БРИКС началось с 1 января 2024 года<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Россия вошла в пятерку крупнейших экономик мира, обогнав страны Европы // Российская газета [Электронный ресурс]. URL: <https://rg.ru/2023/08/04/rossiya-stala-piatoj-ekonomikoj-mira-po-paritetu-pokupatelskoj-sposobnosti.html> (дата обращения: 28.03.2024); Это следует также из рейтинга Всемирного банка в части оценки ВВП на конец 2022 года: Gross Domestic Product (GDP) // World Economics URL: <https://www.worlddeconomics.com/Indicator-Data/Economic-Size/Revaluation-of-GDP.aspx> (дата обращения: 28.03.2024).

<sup>2</sup> Sanctions adopted following Russia's military aggression against Ukraine // European Commission. [Электронный ресурс]. URL: [https://finance.ec.europa.eu/eu-and-world/sanctions-restrictive-measures/sanctions-adopted-following-russias-military-aggression-against-ukraine\\_en#timeline-measures-adopted-in-2022-2023](https://finance.ec.europa.eu/eu-and-world/sanctions-restrictive-measures/sanctions-adopted-following-russias-military-aggression-against-ukraine_en#timeline-measures-adopted-in-2022-2023) (дата обращения: 20.03.2024).

<sup>3</sup> Об участии России в межгосударственном объединении БРИКС // Министерство иностранных дел Российской Федерации [Электронный ресурс]. URL: [https://www.mid.ru/ru/foreign\\_policy/vnesnepoliticeskoe-dos-e/mezhdunarodnye-organizacii-i-forumy/deatelnost-briks-v-kontekste-zaversivsegosa-predsedatel-stva-rossii-v-etom-obedinenii/?PAGEN\\_1=17&lang-center=ru&ysclid=lu2amq24t9455651641](https://www.mid.ru/ru/foreign_policy/vnesnepoliticeskoe-dos-e/mezhdunarodnye-organizacii-i-forumy/deatelnost-briks-v-kontekste-zaversivsegosa-predsedatel-stva-rossii-v-etom-obedinenii/?PAGEN_1=17&lang-center=ru&ysclid=lu2amq24t9455651641) (дата обращения: 31.03.2024).

### **Обзор литературы и методология исследования**

В современных условиях, которые характеризуются финансовой нестабильностью и санкционными ограничениями, решающее значение имеет обеспечение нейтрализации рисков в различных сферах экономической деятельности. Эффективно организованное управление рисками на макроэкономическом уровне может не только снизить угрозы участникам международных экономических отношений, но и помочь приобрести конкурентные преимущества конкретным компаниям и отраслям национального хозяйства.

Упорядочение терминологического аппарата является отправной точкой для управления финансовыми рисками. Однако на данный момент нет единого подхода к понятию «риск», что затрудняет развитие теории и ее практическое применение. В ряде научных публикаций учебно-методического характера<sup>4</sup> детально раскрываются виды рисков и их оценка; в научных работах зарубежных исследователей описываются взаимосвязи между зелеными финансами, экономическими факторами, геополитическими рисками и ценами на природные ресурсы [Li et al. 2022], но остаются нерешенными вопросы системного управления рисками экономических субъектов с учетом отраслевой и территориальной специфики.

Теория риска основана на понятиях неопределенности и угрозы потери чего-либо, которые в действительности трансформируются в факторы, нарушающие стабильность функционирования национальной экономической системы государства. Управление рисками затрагивает различные области взаимодействия органов власти, организаций и населения и может быть классифицировано не только по источникам, времени, но и по видам последствий. На основе анализа научной литературы можно сделать вывод об эволюции взглядов на понимание риска и о разнообразии трактовок определений риска [Ковалева 2002]. Многочисленные исследования отечественных и зарубежных авторов априори направлены на изучение подходов к оценке разного рода рисков, а также проблем управления рисками применительно к различным хозяйствующим субъектам, сферам хозяйственной и политической деятельности [Шаститко и др. 2021; Risk vs. Risk 1995; Diakonova et al. 2023].

Риск может быть определен как потенциальная угроза, отклонение от ожидаемого течения событий или возможность негативной ситуации, неудачного исхода, а также вероятность убытков. Однако случайный характер риска и его увязка с ситуацией неопределенности обуславливают наличие альтернативных решений, выбор которых может инициировать получение дополнительной прибыли и в целом позитивно повлиять на достижение стратегических целей организации в определенный период времени.

Ключевая роль в предотвращении рискованных ситуаций в изменяющихся геополитических условиях отводится системно разрабатываемой и проводимой государством финансовой политике, основными частями которой являются бюджетная, налоговая, долговая и тарифная политика [Молчанов, Молчанова 2023]. Дополнительными важными аспектами данной проблематики являются механизмы таможенного и дипломатического регулирования.

В ряде работ последних лет зарубежные исследователи анализируют факторы геополитического риска, подчеркивая его влияние на работу организаций финансового и корпоративного секторов экономики, обосновывая важность управления этим видом риска. По результатам исследований установлена связь между нефтяными шоками, геополитической неопределенностью и доходностью зеленых облигаций. Согласно исследованию, геополитические риски возрастают, когда цены на нефть неожиданно повышаются [Pan et al. 2023].

<sup>4</sup> См., например, Грачев С.А., Гундорова М.А. Оценка и управление рисками: учеб. пособие. Владимир: Изд-во ВлГУ, 2020; Шапкин А.С., Шапкин В.А. Экономические и финансовые риски. Оценка, управление, портфель инвестиций. М.: Издательско-торговая корпорация «Дашков и К», 2023.

Санкции в истории развития экономического взаимодействия между странами и организациями являются перманентным инструментом воздействия на противника, при этом нет явно выраженных фактов, однозначно подтверждающих эффективность данных мер относительно страны-делинквента. Чаще всего ограничения оказывают разнонаправленное влияние на всех участников процесса [Григорян 2019].

Исследование основывается на изучении трудов отечественных и зарубежных авторов, оценивающих степень влияния санкций на экономику России. Использовались данные Росстата, доступная информация федеральных министерств и ведомств. Анализировались статистические материалы за ряд лет о состоянии внешнеторгового баланса России, структуры импорта и экспорта, публикуемые данные о доходах населения, доходах и расходах бюджета Российской Федерации и др. Введение в законодательство понятия «контрсанкционная информация» значительно сокращает данные в открытых источниках и является одним из ключевых ограничений, возникающих при исследовании данной темы<sup>5</sup>.

### **Анализ результатов исследования**

#### **Виды санкционного воздействия и контрмеры**

Основное направление санкционного воздействия в отношении России — финансовые, торговые и персональные ограничения, направленные на формирование предпосылок для изоляции на международной арене и создание условий для невозможности реализации традиционных сырьевых товаров, оказывающих существенное влияние на наполнение бюджета, а также персональные санкции, целью которых является давление на действующую политическую систему и значимые фигуры внутри нее.

В рамках ответных мер Правительство России разработало контрмеры и предприняло усилия, необходимые для минимизации ущерба от прямых ограничительных мер и создания возможностей для диверсификации деятельности и селекции новых точек роста в национальной экономике.

С 2022 года Российская Федерация реализует комплексную программу антикризисных экономических мер, направленных на поддержку ключевых отраслей и населения в условиях трансформирующегося глобального геополитического ландшафта. В ответ на динамичные внешние вызовы государство активно адаптирует инструментарий экономической политики, включая как финансовые меры, так и регуляторные изменения. Программа включает докапитализацию стратегических компаний, льготное кредитование и грантовую поддержку, что позволяет стимулировать производственный сектор, инновационную деятельность и социальную стабильность. Вопреки завершению некоторых инициатив органы власти продолжают вводить новые высокоэффективные меры, обеспечивающие гибкость и оперативное реагирование на изменяющиеся текущие экономические потребности.

Правительство Российской Федерации рекомендовало к применению 146 мер государственной поддержки, отражающих многоуровневый подход к укреплению экономической резильентности (Таблица 1). В число этих инициатив входят: 9 общих мер, обеспечивающих фундаментальную поддержку для широкого спектра отраслей; 13 мер социальной поддержки, нацеленных на укрепление социальной стабильности и поддержку граждан; 10 налоговых мер, которые смягчают налоговое бремя и стимулируют бизнес-активность; 67 финансовых мер, охватывающих кредитные льготы, субсидии и гранты, способствующие капитализации и развитию

<sup>5</sup> Федеральный закон от 14.07.2022 № 326-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации и о приостановлении действия отдельных положений законодательных актов Российской Федерации» // Официальное опубликование правовых актов [Электронный ресурс]. URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202207140089> (дата обращения: 25.03.2024).

предприятий; 47 регуляторных инициатив, упрощающих процессы ведения бизнеса и адаптирующих экономическую среду к новым реалиям. Эти меры отражают стратегическую ориентированность государства на долгосрочное социально-экономическое развитие.

**Таблица 1. Меры Правительства России по повышению устойчивости экономики и поддержке граждан в условиях санкций<sup>6</sup>**

Типы мер	Количество
Общие	9
Социальная поддержка	13
Налоги	10
Финансы	67
Регулирование	47
Итого	146

В рамках реализации комплексных мероприятий по стимулированию социально-экономического развития Правительство осуществляет целенаправленную поддержку ключевых секторов экономики. Данная политика нацелена на устойчивое функционирование аграрного сектора, промышленности, строительства, сферы информационных технологий, транспорта, туризма, энергетики, медицинской отрасли, а также авиационной индустрии. Кроме того, значительное внимание уделяется развитию государственно-частного партнерства и своевременному исполнению заключенных контрактов.

Принятые меры можно разделить на финансовые и нефинансовые. Финансовые меры напрямую связаны с финансовыми ресурсами, к которым относятся денежные выплаты, кредиты, налоговые льготы, гранты, субсидии, изменения в структуре финансирования. К ним также относятся докапитализация «РЖД», авиакомпаний и других системообразующих предприятий; развитие системы льготного кредитования и грантовой поддержки; своевременное предоставление субсидий, кредитных каникул; компенсация расходов; организация бесплатного переобучения; упорядочение цен госконтрактов и другие меры, которые включают финансовую поддержку или изменение финансовых обязательств<sup>7</sup>.

Нефинансовые меры не связаны напрямую с предоставлением финансовых ресурсов, а касаются изменений в законодательстве, процессах, политике и других регулятивных предпочтениях. К ним относятся меры по защите внутреннего рынка; легализация параллельного импорта; ограничение на экспорт сахара и зерновых; освобождение от НДС; отсрочка от армии для ИТ-специалистов; меры по регулированию рынка, такие как изменение правил казначейского сопровождения, мораторий на проверки и упрощение процедур; меры, связанные с защитой фондового рынка, квотами на импорт и экспорт и др.<sup>8</sup>

<sup>6</sup> Составлено авторами по: Меры Правительства по повышению устойчивости экономики и поддержке граждан в условиях санкций // Правительство России. [Электронный ресурс]. URL: [http://government.ru/sanctions\\_measures/category/regulation/](http://government.ru/sanctions_measures/category/regulation/) (дата обращения: 02.04.2024).

<sup>7</sup> Докапитализация предприятий позволяет компаниям, испытывающим финансовые трудности, восстановить свой капитал и продолжить операции. Это особенно актуально для авиакомпаний и «РЖД», столкнувшихся с падением спроса и ограничениями на международные перевозки. Льготные кредиты и субсидии стимулируют производство, помогая бизнесу адаптироваться к новым условиям, например сменить поставщиков или модернизировать производство. Освобождение от НДС и налоговые льготы уменьшают налоговую нагрузку, что может повысить конкурентоспособность отечественных товаров и стимулировать внутреннее производство.

<sup>8</sup> Регулятивные меры включают изменение правил ведения бизнеса, упрощение процедур для строительства и промышленного производства, что может способствовать увеличению инвестиций и ускорению экономической активности. Легализация параллельного импорта и ограничение на экспорт сахара и зерновых нацелены на стабилизацию внутреннего рынка и обеспечение продовольственной безопасности. Бесплатное переобучение и отсрочка от армии для ИТ-специалистов нацелены на социальную поддержку и развитие человеческого капитала, что критично для долгосрочного развития экономики.

В рамках адаптации к новым экономическим условиям Российская Федерация инициировала ряд значимых финансовых инъекций в ключевые отрасли. В 2023 году докапитализация ОАО «РЖД» составила 250 млрд рублей, что подчеркивает стратегическое значение железнодорожного транспорта в обеспечении экономической стабильности и логистической эффективности; авиационной индустрии выделено 17 млрд рублей, что свидетельствует о стремлении поддержать мобильность и соединенность внутри страны. Субсидии авиаперевозчикам на полеты по стране в размере 125 млрд рублей и компенсации за отмененные рейсы в 19,5 млрд рублей помогли смягчить негативное воздействие ограничений на транспортные компании<sup>9</sup>. Получение ИТ-сектором грантов на 14 млрд рублей подтверждает его важность как драйвера технологического развития и инноваций<sup>10</sup>.

Инвестиции в сельскохозяйственный сектор в 2023 году составили 540 млрд рублей, и это отражают фокус на продовольственную безопасность. В 2024 году объем государственной поддержки агропромышленного сектора России достигнет 558 млрд рублей<sup>11</sup>. Льготное кредитование производителей приоритетной продукции (в размере 1 млрд рублей) и гранты на разработку лекарств (бюджет в размере 500 млн рублей) укрепляют отечественное производство и фармацевтику<sup>12</sup>.

Различные программы поддержки секторов экономики и населения начали действовать еще в период распространения пандемии коронавируса. С 2022 года, в связи с санкционными ограничениями, меры финансового стимулирования экономики получили еще более широкое распространение. Данные новации находят отражение в изменениях структуры бюджета Российской Федерации — в виде значительного прироста его расходной части. При этом явно фиксируется рост как доходной, так и расходной части бюджета (Рисунок 1). Для сравнения можно взять пиковое значение, запланированное на 2024 год, — 36,66 трлн рублей и 22,8 трлн рублей в 2020 году, что, по сути, составило рост расходов на 60% за 4 года.

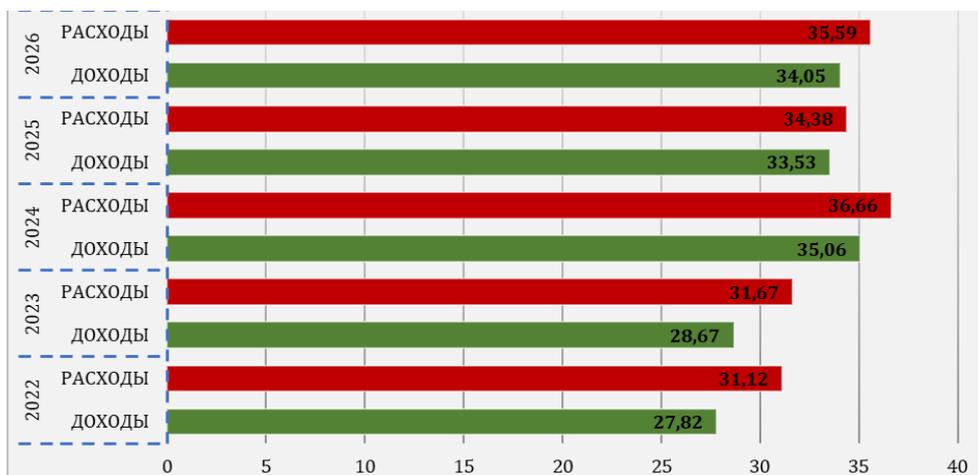


Рисунок 1. Доходы и расходы бюджета Российской Федерации, трлн рублей<sup>13</sup>

<sup>9</sup> Как государство поддерживает авиаотрасль // Коммерсантъ [Электронный ресурс]. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/6634665> (дата обращения: 25.04.2024).

<sup>10</sup> Льготы и меры поддержки для ИТ-компаний в России // Tadviser [Электронный ресурс]. URL: <https://www.tadviser.ru/index.php/%B8> (дата обращения: 25.04.2024).

<sup>11</sup> На господдержку АПК РФ в 2024 году планируют выделить 558 млрд рублей // Интерфакс [Электронный ресурс]. URL: <https://www.interfax.ru/business/945352> (дата публикации: 10.02.2024).

<sup>12</sup> Малые технологические компании могут получить до 1 млрд рублей по программе льготного кредитования // Министерство экономического развития РФ [Электронный ресурс]. URL: <https://economy.gov.ru/material/news/> (дата обращения: 15.03.2024).

<sup>13</sup> Составлено авторами на основе данных Банка России.

Основные статьи расходов федерального бюджета на 2023 год были сформированы по трем направлениям: социальная политика, национальная оборона и деятельность правоохранительных органов (Рисунок 2 и Рисунок 3). В совокупности это 57,3% общих расходов бюджета. Однако следует обратить внимание: по данным Минфина России, фактические расходы за 2023 год составили 32,36 трлн рублей, что превышает утвержденный 05.12.2022 г. норматив на 3,308 трлн рублей (+4%)<sup>14</sup>.



Рисунок 2. Расходы по статьям бюджета Российской Федерации в 2023 году, трлн рублей<sup>15</sup>

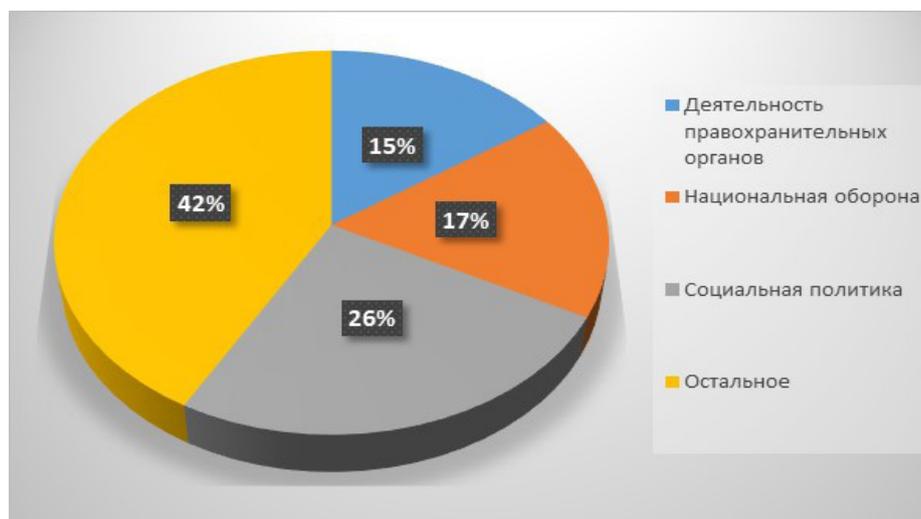


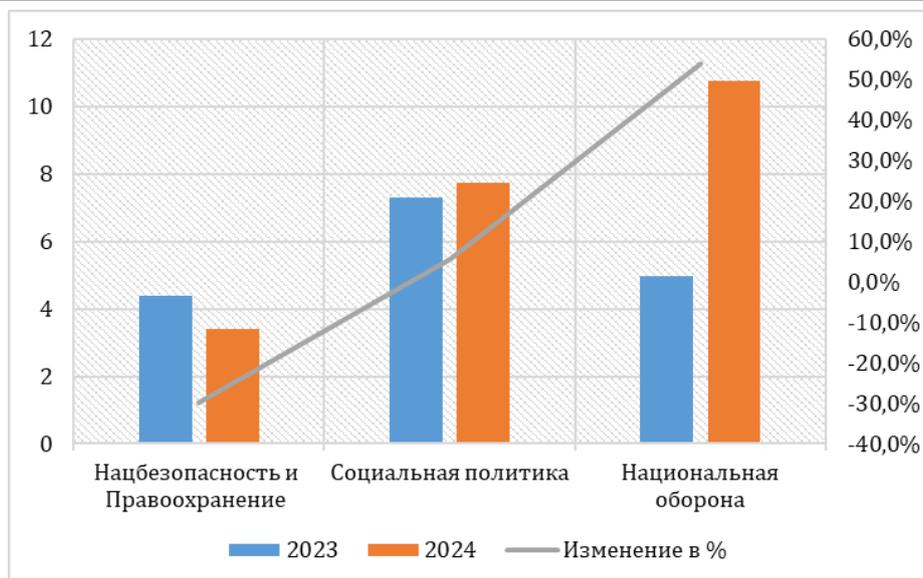
Рисунок 3. Расходы по статьям бюджета Российской Федерации в 2023 году, в процентах<sup>16</sup>

В бюджете Российской Федерации на 2024 год ключевая статья расходов — национальная оборона (Рисунок 4 и Рисунок 5). Данные изменения обусловлены объективными причинами и в определенной мере изменяют структуру государственных затрат относительно предыдущих периодов.

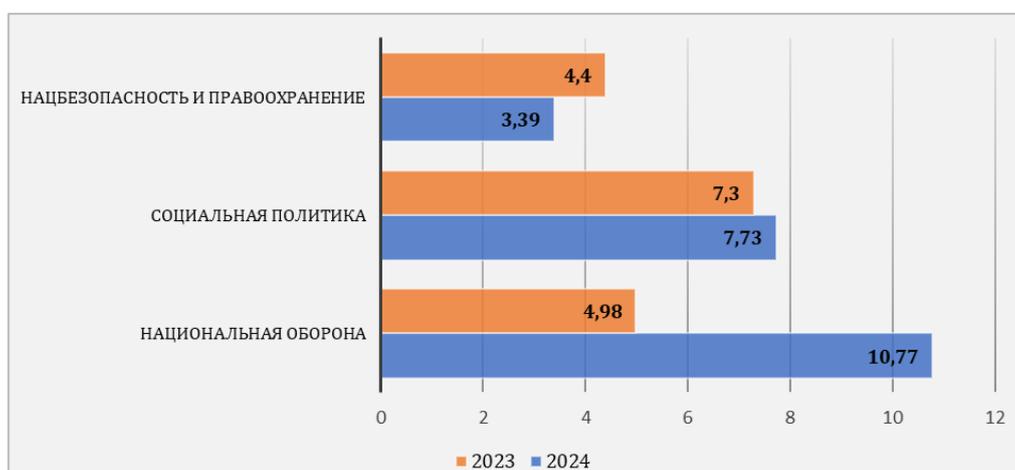
<sup>14</sup> Предварительная оценка исполнения федерального бюджета за 2023 год // Минфин России [Электронный ресурс]. URL: [https://minfin.gov.ru/ru/press-center/?id\\_4=38819-predvaritelnaya\\_otsenka\\_ispolneniya\\_federalnogo\\_byudzheta\\_za\\_2023\\_god](https://minfin.gov.ru/ru/press-center/?id_4=38819-predvaritelnaya_otsenka_ispolneniya_federalnogo_byudzheta_za_2023_god) (дата обращения: 10.03.2024).

<sup>15</sup> Составлено авторами на основе данных Минфина России.

<sup>16</sup> Составлено авторами на основе данных Минфина России.



**Рисунок 4. Структура расходов по статьям бюджета Российской Федерации в 2023–2024 годах, трлн рублей<sup>17</sup>**



**Рисунок 5. Расходы по статьям бюджета Российской Федерации в 2023–2024 годах, трлн рублей<sup>18</sup>**

Логика действий стран-«санкционер» предполагала поэтапное или «пакетное» ужесточение санкционной политики и введение изменений в санкционные механизмы в отношении России начиная со второй половины 2022 года с целью оказания влияния на наполняемость бюджета страны и изменение внешнеполитического курса. Самые сильные ограничения были применены в «восьмом пакете» санкций Европейского союза (ЕС), включающем эмбарго на ввоз российской нефти и нефтепродуктов морским путем. Кроме явных экономических мер, применялись также и косвенные ограничения, связанные с отказом обслуживать оборудование, что привело к остановке «Северного потока — 1» и усугубило нехватку газа в Европе [Zhou, Wang 2023], блокировке морской транспортировки минеральных удобрений и сельскохозяйственной продукции. Одни из наименее предсказуемых рисков сработали в результате несанкционированных аварий на «Северном потоке — 1» и «Северном потоке — 2».

Нивелировать сложившуюся ситуацию удалось за счет перенаправления товарных потоков на новые рынки, а также общего роста стоимости экспортируемых товаров. После инцидента,

<sup>17</sup> Составлено авторами на основе данных Минфина России.

<sup>18</sup> Составлено авторами по: Федеральный бюджет 2024–2026: основные цифры // Государственная Дума [Электронный ресурс]. URL: <http://duma.gov.ru/news/58339/> (дата обращения: 10.03.2024).

произошедшего в сентябре 2022 года на газопроводах «Северный поток — 1» и «Северный поток — 2», было отмечено значительное увеличение стоимости экспортируемых товаров, особенно в энергетическом секторе Европы. Эти инциденты также оказали значительное воздействие на экспортные возможности России, существенно сократив ее способность поставлять природный газ в Западную Европу, что ранее представляло собой значительный источник государственных доходов. В результате этих событий произошел резкий рост цен на энергоресурсы в европейских странах. Кроме того, ситуация с газопроводами спровоцировала более широкие экономические последствия, повлияв не только на энергетический сектор, но также потенциально на другие секторы экономики через увеличение операционных затрат и инфляционные ожидания. Это особенно сильно затронуло страны, которые в значительной степени зависели от импорта энергетических ресурсов из указанных газопроводов.

### **Обсуждение**

#### **Экстерналии санкционного воздействия и применения контрмер**

Данные события послужили триггером роста цен на топливно-энергетические ресурсы на международных рынках. Однако по ряду причин большинство российских организаций экспортно ориентированных секторов российской экономики не смогли воспользоваться сложившейся рыночной конъюнктурой: экспорт товаров на восточном направлении ограничен рядом объективных факторов, в том числе отсутствием развитой железнодорожной, портовой и трубопроводной инфраструктуры, необходимой для транспортировки резко возросших объемов экспортных товаров (нефти, газа, угля).

В целях сохранения экспортных доходов актуализированы положения антисанкционной политики, сформулированы рекомендации по разработке комплексного подхода для противодействия санкционному давлению. Например, предлагается введение плановых мероприятий для переориентации российских товаропроизводителей на новые рынки сбыта [Ушкалова 2022]. Наряду с констатацией «высокого уровня адаптивности отечественной внешней торговли к современным реалиям и ее относительной резистентности к санкционному давлению», в том числе в результате действия фактора «ловушки большой страны», сформулированы предложения по совершенствованию мер государственной политики в целях устойчивого развития внешней торговли России [Ушкалова 2023, 43].

Естественные преимущества России в виде прямой логистической доступности в разные регионы позволяют после некоторой диверсификации экономической деятельности оставаться крупным экспортером сырьевых товаров и сохранять позиции надежного партнера на мировых товарных рынках. Российское государство является ключевым поставщиком природного газа и нефтепродуктов, а также крупнейшим экспортером сырья и играет значительную роль на мировых рынках различных товаров, включая удобрения, продукты питания и металлы. Согласно экспертному мнению, в нефтяной отрасли позитивным фактором стало произошедшее перераспределение рынков сбыта между основными участниками ОПЕК+, благодаря которому поставки сырья, пусть и не в прежнем объеме, были продолжены в страны ЕС в обход санкционного режима, несмотря на увеличение стоимости ресурсов для стран-участниц [Бендрефф 2022, 31–35].

Состояние дел в экономике России в период 2022–2023 годов исследователи сравнивают с кризисом 2020 года, вызванным пандемией COVID-19. В этом случае имеются в виду административно установленные ограничения на физическое перемещение грузов, наличие дефицита тех или иных товаров вследствие остановок производств и др. Несмотря на временные трудности, названные и другие проблемы были успешно разрешены, а мировая и российская экономика сумели достаточно

быстро преодолеть временные трудности и восстановить темпы экономического роста после данного кризиса [Спартак 2022; Спартак 2023]. Ключевым отличием современной кризисной ситуации от периода пандемии коронавирусной инфекции стало искусственное нарушение продовольственных производственно-сбытовых цепочек, в том числе по обеспечению доступа людей к продовольствию. Это было обусловлено блокировкой поставок сельскохозяйственной продукции и минеральных удобрений из России<sup>19</sup>, что привело к таким негативным внешним эффектам, как угроза голода на Африканском континенте.

Экстерналии санкционной политики привели к отрицательным последствиям для самих «санкционеров». Например, произошел резкий рост цен на все виды удобрений, особенно на калий, в основном поступающий из России и Белоруссии. Одновременный рост цен на корма и энергоносители привел к снижению производства свинины в 2023 году на 7,7% во всех странах ЕС, кроме Греции и Швеции. При этом следует заметить, что процесс восстановления данного рынка занимает от 6 до 18 месяцев. Особенно резкое сокращение поставок наблюдалось в Бельгии, Болгарии, Германии, Дании, Испании и Словакии<sup>20</sup>. Несмотря на относительную стабилизацию ситуации на первоначальных сырьевых рынках, все связанные отрасли понесли убытки, часть которых была переложена на потребителей готовой продукции.

### **Изменение контуров внешнеторгового партнерства с целью преодоления санкционного давления**

Применение экономических санкций не всегда приводит к желаемым результатам, так как страны, попавшие под санкции, зачастую отказываются выполнять требования государства, введшего данные ограничения. Один из естественных в такой ситуации процессов был запущен в 2022 году: происходило структурное изменение в направлении движения товаров и финансовых потоков. Значительную динамику в развитии отношений показывают страны Африки, Латинской Америки и Азии, которые не поддерживают введение санкций против России. Россия активно выстраивает взаимодействие с африканским рынком, особенно в сфере продажи приоритетных товаров и услуг, таких как энергия, оружие, программное обеспечение, лекарства и оборудование. В Африку поступает более трети российского экспорта, в который входят зерновые культуры, растительные жиры и масла, автомобили, оптические приборы и печатная продукция.

Страны Африканского континента быстро развиваются благодаря структурным сдвигам в экономике и демографическим факторам. Африка импортирует большое количество товаров и услуг, что создает возможности для наращивания экспорта продукции из России. Африка также является важным внешнеполитическим партнером для России благодаря дружественным отношениям и совпадающим позициям по многим вопросам. Россия — крупнейший поставщик вооружений и военной техники в Африку, а также увеличивает экспорт других товаров и услуг в регион. Египет, Алжир и ЮАР являются основными партнерами России, но предпринимаемые усилия по развитию отношений с другими странами могут значительно расширить список дружественных стран в регионе в ближайшие годы [Африка: перспективы развития и рекомендации для политики России 2021]. В дальнейшем развитие внешнеторговых связей со странами Африки представляется перспективным направлением для развития двусторонних отношений между Россией и Африканским континентом. В Африке Россия видит себя в качестве партнера по интеграции со странами БРИКС.

Согласно исследованию Всемирного банка, Южная Азия (Бангладеш, Бутан, Индия,

<sup>19</sup> Глобальная экономическая рецессия, связанная с COVID-19: предотвращение голода должно быть в центре экономического стимулирования // Продовольственная и сельскохозяйственная организация Объединенных Наций. [Электронный ресурс]. URL: <https://www.fao.org/documents/card/ru/c/CA8800RU> (дата обращения: 26.03.2024).

<sup>20</sup> Agricultural production — livestock and meat // Eurostat. Statistics Explained [Электронный ресурс]. URL: [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Agricultural\\_production\\_-\\_livestock\\_and\\_meat](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Agricultural_production_-_livestock_and_meat) (дата обращения: 05.04.2024).

Мальдивы, Непал, Пакистан и Шри-Ланка) в ближайшие годы станет самым быстроразвивающимся регионом мира<sup>21</sup>. Всемирный банк дает прогноз об ускорении роста индийской экономики до 6,4% в 2024–2025 годах. Учитывая хорошие дипломатические отношения, можно предполагать рост товарооборота между Россией и этими странами, а за счет роста и развития внутренних рынков указанных стран целесообразно рассматривать их как потенциальные точки роста после потери западноевропейских рынков сбыта.

Азиатские страны, включая Бруней, Вьетнам, Индонезию, Камбоджу, Малайзию, Таиланд, не рискуют напрямую поддерживать Россию, но готовы в случае необходимости столкнуться со вторичными санкциями, в частности Индонезия, одно из крупнейших государств региона, отказалась признать односторонние санкции, а Малайзия и Вьетнам предпочли не вводить их.

Китай, являясь ключевым внешнеторговым партнером России, придерживается сбалансированной позиции, не допуская доминирования отдельного поставщика и поддерживая импорт из разных стран. В течение 2022 года товарооборот между Россией и Китаем вырос на 52,1%. Как считают некоторые зарубежные авторы [Chen et al. 2023], энергетические санкции приведут к перенаправлению экспортно-импортных потоков торговли топливно-энергетическими ресурсами и другими товарами между разными регионами мира. Однако учитывая позицию Китая, Россия не может продавать большое количество товаров по цене Европейского рынка и осуществляет поставки некоторых товаров по сниженным ценам, что является негативными экстерналиями различных ограничений.

Еще один партнер России на международном рынке — Турция сохраняет благоприятные экономические и военно-промышленные отношения. Турция развивает двухсторонний товарооборот и помогает российским компаниям обходить западные санкции, позволяя им вести более крупные формы бизнеса на внутреннем рынке. Экспорт товаров в Турцию вырос на 220% за 2022 год. Россия стала крупнейшим импортером на турецком рынке с долей 19,3%, опередив Германию, Китай, США и Швейцарию.

Россия развивает отношения с новыми партнерами в сфере углеводородного сотрудничества, такими как Пакистан и Иран. ОАЭ увеличили закупки нефтепродуктов в России, что в определенной мере было обусловлено отказом от длительного нейтралитета во внешней политике Швейцарии. По этой причине крупные сырьевые трейдеры вынуждены были переместиться в ОАЭ.

Позитивным внешним эффектом в долгосрочной перспективе стал переход на расчеты в национальных валютах. Появились также предпосылки для создания новой валюты в рамках организации БРИКС. Члены организации решили активизировать использование валют стран-членов в региональной торговле и инвестициях<sup>22</sup>.

Бразилия и Аргентина разрабатывают планы по созданию единой валюты. При этом другие страны Латинской Америки рассматриваются в качестве участников возможного валютного союза, который потенциально может стать вторым по величине в мире. Глобальный валютный союз, включающий все страны Латинской Америки, может обеспечить около 5% мирового ВВП<sup>23</sup>.

<sup>21</sup> В условиях глобальной неопределенности экономический рост развивающихся стран Южной Азии составил 5,2% в текущем году // Asian Development Bank. [Электронный ресурс]. URL: <https://www.adb.org/ru/news/developing-asia-economies-set-grow-5-2-year-amid-global-uncertainty> (дата обращения: 05.04.2024). При этом прогноз на 2024–2025 годы составляет 5,6%.

<sup>22</sup> How BRICS Became a Real Club and Why Others Are Joining // Bloomberg [Электронный ресурс]. URL: <https://www.bloomberg.com/news/articles/2023-05-29/how-brics-became-a-real-club-and-why-others-want-in> (дата обращения: 02.04.2024).

<sup>23</sup> Brazil and Argentina to start preparations for a common currency // Financial Times [Электронный ресурс]. URL: <https://www.ft.com/content/5347d263-7f24-4966-8da4-79485d1287b4> (дата обращения: 02.04.2024).

### **Заключение**

Санкционное воздействие на Россию включает финансовые, торговые и персональные ограничения, направленные на изоляцию страны на международной арене и снижение поступлений в бюджет государства. В ответ на санкции Правительством были разработаны контрмеры, направленные на поддержку граждан и различных секторов экономики, включая промышленность, сельское хозяйство, строительство, ИТ-отрасль, транспорт, туризм, медицину и авиацию. Разработаны программы по обеспечению работы экономики в условиях частичной мобилизации. Деятельность Правительства позволила минимизировать ущерб от ограничительных мер и создать новые точки роста в национальном хозяйстве страны.

Экстерналии санкционной политики и применение контрмер оказали негативное воздействие на внешнюю торговлю России, так как ограничения в поставках продукции на восточном направлении связаны с отсутствием развитой инфраструктуры. Однако Россия остается крупным экспортером сырьевых товаров, включая природный газ, нефтепродукты, удобрения, продукты питания и металлы. Для поддержания системообразующих отраслей необходима разработка комплексного подхода по противодействию санкционному давлению и введение плана государственной поддержки для переориентации российского экспорта на новые рынки.

Россия сталкивается с экономическими санкциями, которые не всегда приводят их инициаторов к желаемым результатам. В ответ Россия расширяет круг новых внешнеторговых партнеров, активизирует работу с дружественными странами и интеграционными объединениями из разных регионов мира, которые не поддерживают санкции против России. Ключевыми внешнеторговыми партнерами России являются Китай, Индия, Турция, ряд развивающихся государств Южной Азии, Африки, Латинской Америки. В долгосрочной перспективе переход на расчеты в национальных валютах и создание новой валютной системы в рамках организации БРИКС могут стать позитивным внешним эффектом для углубления внешнеэкономического сотрудничества.

Исходя из сложившейся геополитической обстановки, названных выше ограничительных мер и учитывая новые возможности для межгосударственного сотрудничества, необходимо подчеркнуть эффективную работу Правительства Российской Федерации, позитивные результаты разработанных антикризисных программ поддержки внутренних товаропроизводителей, импортеров и создание условий для повышения занятости населения при одновременном росте уровня заработной платы. Для смягчения воздействия санкций крайне важно создать эффективную транспортно-логистическую и финансовую инфраструктуру, наладить дипломатическую, юридическую и маркетинговую поддержку, а также предпринять действия, обеспечивающие бесперебойное продолжение и безопасность внешнеторговых расчетов.

По результатам исследования сделан вывод о необходимости адаптации методик оценки и управления рисками из-за геополитических изменений и санкционного давления, которые оказывают влияние на мировую экономику. Это подчеркивает важность анализа и оптимизации систем управления рисками на глобальном уровне для снижения экономических потрясений и обеспечения стабильности функционирования международных отношений в условиях формирования многополярного мира.

### **Список литературы:**

Африка: перспективы развития и рекомендации для политики России / под ред. С.А. Караганова. М: «Международные отношения», 2021.

Бендрефф Д.О. Положение России в контексте экономических санкций // Международный бизнес. 2022. Т. 2. С. 31–35.

- Григорян Г.Р. Методологические основы оценки результативности применения внешнеэкономических санкций // Экономические отношения. 2019. Т. 9. № 4. С. 2793–2804. DOI: [10.18334/eo.9.4.41466](https://doi.org/10.18334/eo.9.4.41466)
- Ковалева М.С. Эволюция понятия «риск» // Социологическое обозрение. 2002. Т. 2. № 1. С. 19–27.
- Молчанов И.Н., Молчанова Н.П. Государственная финансовая политика России: особенности разработки и реализации в новых геополитических условиях // Государственное управление. Электронный вестник. 2023. № 100. С. 180–193. DOI: [10.24412/2070-1381-2023-100-180-193](https://doi.org/10.24412/2070-1381-2023-100-180-193)
- Спартак А.Н. Переход к новому мировому экономическому порядку: этапы, ключевые черты, вызовы и решения для России // Мировая экономика. 2022. № 7. С. 7–29. DOI: [10.24412/2072-8042-2022-7-7-29](https://doi.org/10.24412/2072-8042-2022-7-7-29)
- Спартак А.Н. Переформатирование международного экономического сотрудничества России в условиях санкций и новых вызовов // Российский внешнеэкономический вестник. 2023. № 4. С. 9–35. DOI: [10.24412/2072-8042-2023-4-9-35](https://doi.org/10.24412/2072-8042-2023-4-9-35)
- Ушкалова Д.И. Антироссийские санкции и экспорт России в 2022 г.: риски и перспективы // Вестник Института экономики Российской академии наук. 2022. № 6. С. 34–51. DOI: [10.52180/2073-6487\\_2022\\_6\\_34\\_51](https://doi.org/10.52180/2073-6487_2022_6_34_51)
- Ушкалова Д.И. Внешняя торговля России: предварительные итоги второго года противостояния санкционному давлению // Вестник Института экономики Российской академии наук. 2023. № 6. С. 43–60. DOI: [10.52180/2073-6487\\_2023\\_6\\_43\\_60](https://doi.org/10.52180/2073-6487_2023_6_43_60)
- Шаститко А.Е., Курдин А.А., Морозов А.Н., Шабалов И.П. Регулирование, предпринимательские риски и экономическое развитие. М.: Экономический факультет МГУ имени М.В. Ломоносова, 2021.
- Chen Y., Jiang J., Wang L., Wang R. Impact Assessment of Energy Sanctions in Geo-Conflict: Russian-Ukrainian War // Energy Reports. 2023. Vol. 9. P. 3082–3095. DOI: [10.1016/j.egyр.2023.01.124](https://doi.org/10.1016/j.egyр.2023.01.124)
- Diakonova M., Ghirelli C., Luis Molina L., Pérez J. The Economic Impact of Conflict-Related and Policy Uncertainty Shocks: The Case of Russia // International Economics. 2023. Vol. 174. P. 69–90. DOI: [10.1016/j.inteco.2023.03.002](https://doi.org/10.1016/j.inteco.2023.03.002)
- Risk vs. Risk: Tradeoffs in Protecting Health and the Environment / ed. by J.D. Graham, J.B. Weiner. Cambridge: Harvard University Press, 1995.
- Li Y., Cong Z., Xie Y., Wang Y., Wang H. The Relationship Between Green Finance, Economic Factors, Geopolitical Risk and Natural Resources Commodity Prices: Evidence from Five Most Natural Resources Holding Countries // Resources Policy. 2022. Vol. 78. DOI: [10.1016/j.resourpol.2022.102733](https://doi.org/10.1016/j.resourpol.2022.102733)
- Pan L., Wang Y., Sun X., Sadiq M., Dagestani A. Natural Resources: A Determining Factor of Geopolitical Risk in Russia? Revisiting Conflict-Based Perspective // Resources Policy. 2023. Vol. 85. Part A. DOI: [10.1016/j.resourpol.2023.104033](https://doi.org/10.1016/j.resourpol.2023.104033)
- Zhou E., Wang X. Dynamics of Systemic Risk in European Gas and Oil Markets under the Russia-Ukraine Conflict: A Quantile Regression Neural Network Approach // Energy Reports. 2023. Vol. 9. P. 3956–3966. DOI: [10.1016/j.egyр.2023.03.030](https://doi.org/10.1016/j.egyр.2023.03.030)

#### **References:**

- Bendreff D.A. (2022) Position of Russia in the Context of Economic Sanctions. *Mezhdunarodnyy biznes*. Vol. 2. P. 31–35
- Chen Y., Jiang J., Wang L., Wang R. (2023) Impact Assessment of Energy Sanctions in Geo-Conflict: Russian-Ukrainian War. *Energy Reports*. Vol. 9. P. 3082–3095. DOI: [10.1016/j.egyр.2023.01.124](https://doi.org/10.1016/j.egyр.2023.01.124)
- Diakonova M., Ghirelli C., Luis Molina L., Pérez J. (2023) The Economic Impact of Conflict-Related and Policy Uncertainty Shocks: The Case of Russia. *International Economics*. Vol. 174. P. 69–90. DOI: [10.1016/j.inteco.2023.03.002](https://doi.org/10.1016/j.inteco.2023.03.002)

- Graham J.D., Weiner J.B. (eds.) (1995) *Risk vs. Risk: Tradeoffs in Protecting Health and the Environment*. Cambridge: Harvard University Press.
- Grigoryan G.P. (2019) Methodological Bases of Evaluating the Effectiveness of External Economic Sanctions. *Ekonomicheskkiye otnosheniya*. Vol. 9. No. 4. P. 2794–2804. DOI: [10.18334/eo.9.4.41466](https://doi.org/10.18334/eo.9.4.41466)
- Karaganov S.A. (ed.) (2021) *Africa: Development Prospects and Recommendations for Russia's Policy*. Moscow: "Mezhdunarodnye otnosheniya".
- Kovaleva T.V. (2017) The Evolution of the Notion of "Risk". *Sotsiologicheskoye obozreniye*. Vol. 2. No. 1. P. 19–27.
- Li Y., Cong Z., Xie Y., Wang Y., Wang H. (2022) The Relationship Between Green Finance, Economic Factors, Geopolitical Risk and Natural Resources Commodity Prices: Evidence from Five Most Natural Resources Holding Countries. *Resources Policy*. Vol. 78. DOI: [10.1016/j.resourpol.2022.102733](https://doi.org/10.1016/j.resourpol.2022.102733)
- Molchanov I.N., Molchanova N.A. (2023) State Financial Policy of Russia: Features of Development and Implementation in New Geopolitical Conditions. *Gosudarstvennoye upravlenie. Elektronnyy vestnik*. No. 100. P. 180–193. DOI: [10.24412/2070-1381-2023-100-180-193](https://doi.org/10.24412/2070-1381-2023-100-180-193)
- Pan L., Wang Y., Sun X., Sadiq M., Dagestani A. (2023) Natural Resources: A Determining Factor of Geopolitical Risk in Russia? Revisiting Conflict-Based Perspective. *Resources Policy*. Vol. 85. Part A. DOI: [10.1016/j.resourpol.2023.104033](https://doi.org/10.1016/j.resourpol.2023.104033)
- Shastitko A.E., Kurdin A.A., Morozov A.N., Shabalov I.P. (2021) Regulirovaniye, predprinimatel'skiye riski i ekonomicheskoye razvitiye [Regulation, business risks and economic development]. Moscow: Ekonomicheskii fakul'tet MGU imeni M.V. Lomonosova.
- Spartak A.N. (2022) Transition to the New World Economic Order: Essential Stages, Basic Features, Challenges and Policies for Russia. *Mirovaya ekonomika*. No. 7. P. 7–29. DOI: [10.24412/2072-8042-2022-7-7-29](https://doi.org/10.24412/2072-8042-2022-7-7-29)
- Spartak A.N. (2023) Reshaping Russia's International Economic Cooperation amid Sanctions and New Challenges. *Rossiyskiy vneshneekonomicheskiiy vestnik*. No. 4. P. 9–35. DOI: [10.24412/2072-8042-2023-4-9-35](https://doi.org/10.24412/2072-8042-2023-4-9-35)
- Ushkalova D.I. (2022) Anti-Russian Sanctions and Russia's Exports in 2022: Risks and Prospects. *Vestnik Instituta ekonomiki Rossiyskoy akademii nauk*. No. 6. P. 34–51. DOI: [10.52180/2073-6487\\_2022\\_6\\_34\\_51](https://doi.org/10.52180/2073-6487_2022_6_34_51)
- Ushkalova D.I. (2023) Russia's Foreign Trade: Preliminary Results of the Second Year of Counteraction to Sanctions Pressure. *Vestnik Instituta ekonomiki Rossiyskoy akademii nauk*. No. 6. С. 43–60. DOI: [10.52180/2073-6487\\_2023\\_6\\_43\\_60](https://doi.org/10.52180/2073-6487_2023_6_43_60)
- Zhou E., Wang X. (2023) Dynamics of Systemic Risk in European Gas and Oil Markets under the Russia-Ukraine Conflict: A Quantile Regression Neural Network Approach. *Energy Reports*. Vol. 9. P. 3956–3966. DOI: [10.1016/j.egy.2023.03.030](https://doi.org/10.1016/j.egy.2023.03.030)

Дата поступления/Received: 27.03.2024

Политика и управление в сфере здравоохранения  
Health policy and management

УДК 338.467

DOI: 10.55959/MSU2070-1381-104-2024-195-205

**Интеграционный потенциал общественной дипломатии в реализации социальных проектов пациентскими НКО в сфере орфанных заболеваний: евразийский опыт**

**Кулькова Варвара Юрьевна**

Доктор экономических наук, профессор, SPIN-код РИНЦ: [4819-4628](#), ORCID: [0000-0001-9943-1780](#), [kulkova77@mail.ru](mailto:kulkova77@mail.ru)

Казанский государственный энергетический университет, Казань, РФ.

**Тимуца Ольга Вадимовна**

Кандидат социологических наук, доцент, SPIN-код РИНЦ: [9455-0485](#), [levtimutsa@mail.ru](mailto:levtimutsa@mail.ru)

Казанский инновационный университет им. В.Г. Тимирязова (ИЭУП), Казань, РФ.

**Аннотация**

Предметом статьи выступает евразийский опыт интеграционного потенциала общественной дипломатии в реализации социальных проектов пациентскими НКО в сфере орфанных заболеваний. Целью исследования является описание и обобщение проектных практик Ассоциации содействия больным синдромом Ретта в продвижении общественной дипломатии в евразийском пространстве. Исходные данные составили мероприятия и результаты реализации социальных проектов в странах Евразии: Российской Федерации, Республике Казахстан, Армении, Молдове, Республике Беларусь. Методологическую основу исследования составила концепция методологического плюрализма, консолидирующая подходы конструктивизма к общественной дипломатии и классической научной школы к позиционированию деятельности некоммерческих организаций. Методы исследования включают метод проектирования, описания, оценки качественных и количественных результатов, обратной связи от целевой аудитории проекта в форме отзыва. В ходе реализации проектов были укреплены знания и навыки родительской и профессиональной (медицинской, педагогической) аудитории; расширена также география: к 4 странам евразийского пространства присоединились партнеры из Республики Беларусь (с добровольным участием). Научный вклад заключается в верификации интеграционного потенциала НКО в развитии общественной дипломатии в проектной деятельности отечественных пациентских социально ориентированных НКО с дружественными НКО Евразии в объединении усилий, проведении мероприятий, развитии каналов коммуникаций, помощи семьям. Создан макет социального ресурса для тиражирования во всех странах постсоветского пространства (4 страны охвачены, но в Таджикистане, Узбекистане, Азербайджане есть дети с синдромом Ретта, и всем им нужны социальные ресурсы для качественной жизни).

**Ключевые слова**

Общественная дипломатия, социально ориентированные некоммерческие организации, синдром Ретта, пациентские организации, орфанные заболевания, социальное проектирование.

**Для цитирования**

Кулькова В.Ю., Тимуца О.В. Интеграционный потенциал общественной дипломатии в реализации социальных проектов пациентскими НКО в сфере орфанных заболеваний: евразийский опыт // Государственное управление. Электронный вестник. 2024. № 104. С. 195–205. DOI: 10.55959/MSU2070-1381-104-2024-195-205

**Integration Potential of Public Diplomacy in Implementation of Social Projects by Patient NPOs in the Field of Orphan Diseases: Eurasian Experience**

**Varvara Yu. Kulkova**

DSc (Economics), Professor, ORCID: [0000-0001-9943-1780](#), [kulkova77@mail.ru](mailto:kulkova77@mail.ru)

Kazan State Power Engineering University, Kazan, Russian Federation.

**Olga V. Timutsa**

PhD, Associate Professor, [levtimutsa@mail.ru](mailto:levtimutsa@mail.ru)

Kazan Innovative University named after V.G. Timiryasov (KIU), Kazan, Russian Federation.

**Abstract**

The subject of the article is the Eurasian experience of the integration potential of public diplomacy in the implementation of social projects by patient NPOs in the field of orphan diseases. The aim of the study is to describe and generalize the project practices of the Association for Assistance to Patients with Rett Syndrome in promoting public diplomacy in the Eurasian space. The initial data consisted of the activities and results of the social projects implementation in the countries of Eurasia (Russian Federation, Republic of Kazakhstan, Armenia, Moldova, Republic of Belarus). The methodological basis of the study was the concept of methodological pluralism, consolidating the approaches of constructivism to public diplomacy and the classical scientific school to positioning the activities of non-profit organizations. Research methods include design, description, evaluation of qualitative and quantitative results, feedback from the target audience of the project in the form of a review. During the implementation of the projects, the knowledge and skills of the parent and professional (medical, pedagogical) audience were strengthened; the geography has been

expanded: 4 countries of the Eurasian space have been joined by partners from a fifth country — the Republic of Belarus, with voluntary participation. The scientific contribution consists of verifying the integration potential of NPOs in the development of public diplomacy in the project activities of domestic patient SO NPOs with friendly NPOs in Eurasia in joining forces, holding events, developing communication channels, and helping families. A model of a social resource has been created for replication in all countries of the post-Soviet space (4 countries are covered, but in Tajikistan, Uzbekistan, Azerbaijan, there are children with Rett syndrome, and they all need social resources for a quality life).

#### Keywords

Public diplomacy, socially oriented nonprofit organizations, Rett syndrome, patient organizations, orphan diseases, social engineering.

#### For citation

Kulkova V.Yu., Timutsa O.V. (2024) Integration Potential of Public Diplomacy in Implementation of Social Projects by Patient NPOs in the Field of Orphan Diseases: Eurasian Experience. *Gosudarstvennoye upravleniye. Elektronnyy vestnik*. No. 104. P. 195–205. DOI: 10.55959/MSU2070-1381-104-2024-195-205

#### Введение

На современном этапе в РФ развитие некоммерческого сектора входит в один из приоритетов формирования социальной сферы и в целом устойчивого гражданского общества. Некоммерческие организации выступают камертонами социальных преобразований, образуясь на принципах горизонтальной самоорганизации, создаются для решения социальных проблем сообществ, к которым оказываются нечувствительными государство и бизнес-структуры. Одной из таких проблем является орфанное заболевание синдром Ретта — редкое генетическое заболевание, встречающееся преимущественно у девочек с частотой 1:15000–1:20000 и выражающееся множественными нарушениями развития, усугубляющимися с возрастом. С каждым годом таких детей становится все больше, а деформации и нарушения здоровья и развития у такого человека только нарастают. Вместе с тем практика показывает, что своевременная диагностика, определение прогноза состояния ребенка в будущем, адекватные назначения симптоматического лечения, системная реабилитация, обучение, качественный уход и ежегодный медицинский контроль заметно отодвигают ухудшения состояний в терминальной стадии. В рамках принципа горизонтальной самоорганизации в 2011 году была создана Ассоциация содействия больным синдромом Ретта<sup>1</sup>. Ключевая задача Ассоциации — доведение достоверной, актуальной информации о синдроме Ретта и о помощи людям с этим диагнозом до ближайшего окружения, специалистов, а также всего общества. Многие родители, кто составляет основу команды Ассоциации, долгое время собирали эту информацию на конференциях, в сборниках статей, в интернете, на консультациях с уникальными специалистами. Дети этих родителей выросли, но все еще сохраняется потребность в информации о том, как жить с таким ребенком и взрослым. Поэтому еще одна задача организации — дать родителям и специалистам инструменты для ежедневного планирования жизни такого ребенка. Этими инструментами стали сайт о синдроме Ретта на русском языке, социальные ролики и документальные фильмы, которые рассказывают, как живут такие семьи и что надо знать специалистам о синдроме Ретта.

По данным Ассоциации<sup>2</sup>, в 2016 году в РФ было зафиксировано 185 семей из 52 регионов России, а также из Белоруссии, Молдовы, Казахстана, Таджикистана, Узбекистана, Армении, Азербайджана и даже Болгарии. Слабая информированность о синдроме Ретта и низкая диагностика в этих странах, как и у нас, не дают раскрыть масштабность проблематики, затрудняют осуществление поддержки семей с детьми с синдромом Ретта, соответственно, страдает качество жизни ребенка и его семьи. Особенно затруднено положение детей и семей в странах ближнего зарубежья со слабой экономикой, неразвитым некоммерческим сектором. Ассоциация содействия больным синдромом Ретта в проектной деятельности объединяет компетенции и ресурсы дружественных

<sup>1</sup> АНО «Ассоциация содействия больным синдромом Ретта» // Общественная палата Республики Татарстан [Электронный ресурс]. URL: <https://oprt.tatarstan.ru/anoretta.html> (дата обращения 15.02.2024).

<sup>2</sup> «Самый критический момент — это когда от ребенка с синдромом Ретта отказываются и сдают его в интернат» // Реальное время [Электронный ресурс]. URL: <https://realnoevremya.ru/articles/31188> (дата обращения 15.02.2024).

НКО Белоруссии, Молдовы, Армении, Казахстана, работающих для поддержки семей с детьми и взрослыми с синдромом Ретта, реализуя обмен опытом работы организаций в странах-участницах с органами власти, а также с медицинскими и реабилитационными центрами, в школах для формирования рекомендаций по лечению, реабилитации, обучению детей с синдромом Ретта и развитию системы поддержки семьи с такими детьми и взрослыми. Таким образом, Ассоциация содействия больным синдромом Ретта, являясь пациентской НКО, активно продвигает практики поддержки соотечественников в Евразии в рамках общественной дипломатии, которые нуждаются в описании, научном осмыслении и оценке. Целью исследования является описание и обобщение проектных практик Ассоциации содействия больным синдромом Ретта в продвижении общественной дипломатии в евразийском пространстве.

### **Обзор научной литературы**

В российской науке поле общественной дипломатии является междисциплинарной научной проблемой, исследуемой в международных отношениях, политике, политологии, однако до сих пор сопровождающейся отсутствием единства определений.

Так, ряд ученых отождествляют публичную и общественную дипломатию [Сологубова 2019] и цифровую дипломатию [Смирнова, Гудилина 2015]. Этот подход исследователи объясняют особенностями перевода на русский язык английского понятия «public diplomacy» [Парубочная, Пискунов 2018; Бобров 2017].

В политике разработана классическая концепция публичной дипломатии с устоявшимся подходом, предложенным Э. Гуллионом: «Публичная дипломатия ... имеет дело с влиянием общественных установок на осуществление внешней политики. Она включает в себя измерения международных отношений, выходящие за рамки традиционной дипломатии: культивирование правительствами общественного мнения в других странах, взаимодействие частных групп и интересов одной страны с другой, освещение международных отношений и их влияния на политику государства, взаимодействие между теми, чья работа заключается в коммуникации (дипломаты и зарубежные корреспонденты), и процесс межкультурных коммуникаций... Центральным моментом для публичной дипломатии является транснациональный поток информации и идей» [цит. по: Лукин 2013, 70].

В политологии и международных отношениях большинство ученых выделяют два теоретических подхода к определению сущности публичной дипломатии: неолиберализм и конструктивизм [Burton 2013].

Мэйнстрим неолиберализма строится на концепции «мягкой силы» Дж. Ная, предусматривающей передачу культурных и политических ценностей через внешнюю политику на основе добровольного участия партнеров, а не по принуждению [Nye 2004]. В отечественной науке Е.Ф. Парубочая, Н.В. Пискунов позиционируют общественную дипломатию как инструмент «мягкой силы», однако заключают, что в России общественная дипломатия в этом качестве находится на этапе зарождения и становления [Парубочая, Пискунов 2018].

В отличие от неолиберального подхода, конструктивизм строится на «стремлении понять “других” через программы публичной дипломатии без отрицания их права на собственную идентичность» [Цветкова 2015, 187].

В разграничении понятий публичной и общественной дипломатии обоснованным видится позиция А.Н. Боброва [Бобров 2017], строящаяся на идентификации публичной дипломатии с направленностью государства на общественность союзника через средства массовой информации и т. д., а общественной дипломатии как «принадлежащей обществу», когда некоммерческие

организации как элементы гражданского общества одного государства взаимодействуют с некоммерческими организациями как элементами гражданского общества другого государства.

Подтверждение данной позиции находит в исследованиях И.Л. Шершнева, в которых институты гражданского общества рассматриваются как ключевые акторы общественной дипломатии [Шершнев 2015].

Похожая позиция прозвучала на ПМЭФ-2019 в трактовке общественной дипломатии как «дипломатии глобального гражданского общества», со спецификой в виде коммуникативной континуальности — возможности межрегионального содружества в сетевых структурах, без проекции на территориальные границы [Сологубова 2019].

В зарубежной науке гражданское общество и некоммерческий сектор достаточно хорошо изучены в контексте современных теорий непрямого государственного управления, новой благотворительности [New Frontiers of Philanthropy 2014]. Авторский обзор исследований представлен в более ранней работе [Кулькова 2020].

В современной практике РФ «третий сектор» проходит этапы становления. Исследованию деятельности различных типов социально ориентированных (СО) НКО в отечественной практике уделяется значительное внимание [Певная, Тарасова 2022; Лапшина 2020]. Позиционированию пациентских некоммерческих организаций в РФ в сфере здравоохранения посвящены другие исследования одного из авторов [Кулькова 2022]. Однако потенциал некоммерческих организаций, включая пациентские некоммерческие организации, в общественной дипломатии не исследован.

В рамках российской научной школы (можно вспомнить таких исследователей, как С. Аксаков, Л. Красавин, Н. Данилевский) географический вектор общественной дипломатии задает направленность на евразийскую интеграцию [Боришполец 2018].

### ***Методология и методы исследования***

Методология исследования основана на концепции методологического плюрализма, включающей использование комплементарных подходов, имеющих различные концептуальные основания: конструктивизм к позиционированию общественной дипломатии через практики деятельности СО НКО в социальной сфере в направленности на евразийскую интеграцию.

В позиционировании некоммерческих организаций мы разделяем позиции классической школы экономики «третьего сектора», в рамках которой НКО — это организации, следующие миссии, предоставляющие услуги на бесплатной основе, финансируемые в рамках проектной деятельности [Кулькова 2020].

В рамках исследования рассмотрен проектный подход в реализации общественной дипломатии Ассоциации содействия больным синдромом Ретта в Белоруссии, Молдавии, Армении, Казахстане. Даны также описания проектной деятельности и мероприятий проекта, включая проекты, реализующие общественную дипломатию; оценка качественных и количественных результатов с выделением полученного социального эффекта. Для верификации качественных результатов использовался метод получения обратной связи от целевой аудитории (родителей детей с синдромом Ретта) в форме отзывов.

### ***Проектные практики Ассоциации содействия больным синдромом Ретта в продвижении общественной дипломатии в евразийском пространстве***

Ретроспектива развития и характеристика проектной деятельности Ассоциации приведена в Таблице 1.

**Таблица 1. Проектная деятельность Ассоциации содействия больным синдромом Ретта в 2013–2020 гг.<sup>3</sup>**

Название проекта	Год	Источник финансирования	Содержание
«Академия пациентов с редкими заболеваниями»	2013	Субсидия (грант) из местного бюджета	1. Преподаватели ГОУВПО «Казанский ГМУ» читали лекции группе слушателей, состоящей из врачей и руководителей пациентских организаций. Было выдано 16 удостоверений государственного образца о прослушивании тематического усовершенствования врачей по направлению «Редкие заболевания» в журнале CellStemCell; «Влияние лечения ИПФР1 на стереотипии, внимание и социальные взаимодействия пациентов с синдромом Ретта», «Доказательства того, что нарушения развития ствола мозга при синдроме Ретта приводят к проблемам в течение всей жизни».
«Родители детей-инвалидов с редкими заболеваниями — за права детей на диагностику, лечение, реабилитацию и образование»	2014	Субсидия (грант) из регионального бюджета	1. Выпущено методическое электронное пособие «Редкие заболевания», авторы и составители — преподаватели ГОУВПО «Казанский ГМУ». 2. Оказана юридическая помощь семьям, в которых есть дети с редкими заболеваниями, включая синдром Ретта, — 40 обращений. 3. Ассоциация повторно подписала договор с МНИИ педиатрии и детской хирургии МЗ РФ и оплатила проведение анализа «Молекулярное исследование несбалансированных хромосомных микроаномалий методом сравнительной геномной гибридизации (array CGH) — молекулярное кариотипирование» еще для 12 детей из разных городов РФ, у которых ранее не была обнаружена мутация. 4. Участие в конгрессе «Инновационные технологии в педиатрии и детской хирургии», в симпозиуме «Персонализированная педиатрия: от геномной диагностики к лечению наследственных болезней».
«Врачи мира о редких заболеваниях»	2015	Субсидия (грант) из регионального бюджета	1. Разработка и реализация программы открытых лекций по теме «Редкие заболевания» в рамках Мирового конгресса по синдрому Ретта на базе Казанского медицинского университета, всего слушателей — 200 врачей. 2. Курс тематического усовершенствования врачей по направлению «Редкие заболевания», 16 специалистов получили удостоверения государственного образца по окончании курса.
«Школа для родителей детей с редкими заболеваниями и специалистов реабилитационных центров “Диалоговое пространство” в рамках Мирового Конгресса по синдрому Ретта (13–17 мая 2016 г., г. Казань)»	2016	Субсидия (грант) из регионального бюджета	На Школу приехали 86 родственников пациентов с синдромом Ретта, 30 детей с синдромом Ретта из 27 регионов РФ. В ходе пленарного и 5 секционных заседаний, 2 научных симпозиумов заслушано 8 открытых лекций, 38 докладов, 23 сообщения и обращения, состоялись воркшопы, круглые столы, практические занятия, дискуссии по обсуждаемым вопросам, более 130 встреч родителей со спикерами. Участники посетили Детскую республиканскую клиническую больницу Министерства здравоохранения Республики Татарстан, познакомились с работой детских реабилитационных центров Казани («Апрель» и «Восхождение»), провели слушания на тему «СМИ, религиозные и СО НКО о тех, кого нельзя вылечить» в казанском хосписе.

<sup>3</sup> Составлено авторами.

«Взаимоподдержка»	2017	ФПГ: поддержка семьи, материнства, отцовства и детства	Для развития каналов коммуникации, для взаимоподдержки и обмена информацией о диагностике, лечении, об осуществлении ухода, реабилитации и обучении детей с синдромом Ретта для родителей при участии экспертов был создан сайт Ретт.РФ.
«Взаимоподдержка: расширяя границы»	2018	ФПГ: развитие общественной дипломатии и поддержка соотечественников	Обмен опытом в 4-х странах — России, Армении, Казахстане, Молдавии. Проект позволил НКО из названных стран, осуществляющих поддержку семей с редкими заболеваниями, и в частности с синдромом Ретта, обменяться лучшими практиками, а семьям с детьми с синдромом Ретта получить экспертные консультации и поддержку активного родительского Ретт-сообщества из России. На базе проведенных мероприятий разработаны обучающие фильмы (2) и ролики (3) о синдроме Ретта для семей, специалистов и общества в целом.
«Взаимоподдержка: международное сотрудничество во имя детей»	2020	ФПГ: развитие общественной дипломатии и поддержка соотечественников	В проекте были объединены компетенции и ресурсы дружественных НКО, работающих для поддержки семей с детьми и взрослыми с синдромом Ретта; состоялся обмен опытом в сфере работы организаций в странах-участницах с органами власти, а также с медицинскими и реабилитационными центрами, в школах для формирования рекомендаций по лечению, реабилитации, обучению детей с синдромом Ретта и развитию системы поддержки семьи с такими детьми и взрослыми. По материалам проекта были созданы 4 фильма: «Инвалид — не инвалид: люди так не делятся» (об обучении и проблемах коммуникации при синдроме Ретта), «Мы можем. Мы делаем» (о реабилитации при синдроме Ретта), «Счастье жить» (о взрослении с синдромом Ретта), «Вместе мы сможем» (о родительском сообществе семей с детьми с синдромом Ретта).

Как видно по характеристике проектной деятельности, реализация общественной дипломатии в евразийском пространстве осуществлялась российской НКО Ассоциация содействия больным синдромом Ретта совместно с НКО Source Foundation Supporting Children with Disabilities (Армения), фондом «Ерекше жол» (Казахстан), БФ Copiii ploii (Молдавия); участие фонда «Я — РЕТТкая» (Республика Беларусь) началось после накопления первичного опыта и практик поддержки семей с детьми с синдромом Ретта в 2017 году в рамках проекта «Взаимоподдержка: расширяя границы».

Основные мероприятия проекта взаимоподдержки сообщества семей с детьми с синдромом Ретта в контексте общественной дипломатии включают:

- консультации, мастер-классы для родителей детей с синдромом Ретта;
- разработку и создание, обсуждение фильмов о проблемах семей, воспитывающих детей с синдромом Ретта, как инструмента для социальной поддержки и психологической помощи для родителей, обучения врачей и других специалистов, а также создания дружественного отношения в обществе к людям с редкими заболеваниями;
- круглые столы для представителей НКО, осуществляющих поддержку детей-инвалидов, по обмену лучшими практиками;
- наглядные материалы — инструменты для каналов коммуникаций, которые направлены во все страны, где говорят на русском языке, в дружественные НКО по профилю оказания помощи семьям с детьми-инвалидами с редкими заболеваниями.

Оценка качественных и количественных результатов проектов Ассоциации содействия больным синдромом Ретта, реализующих общественную дипломатию, дана в Таблице 2.

**Таблица 2. Результаты проекта общественной дипломатии в Евразии (Армении, Казахстане, Молдавии, Республике Беларусь) «Ассоциации содействия больным синдромом Ретта», 2017–2020 гг.<sup>4</sup>**

Характер результата	Наименование	Значение
Количественный	количество человек, которым оказаны услуги в сфере образования, просвещения	102
	количество человек, которым оказаны услуги в иных сферах некоммерческой деятельности	102
	количество экспертов, принявших участие в публичных мероприятиях проекта	5
	количество компетентных родителей из числа модераторов Ассоциации	10
	документальные фильмы	2
	видеоролики	3
	количество человек, принявших участие в мероприятиях проекта	159
	количество некоммерческих неправительственных организаций, получивших поддержку (включая создание)	3 (1)
	количество семей с детьми с СР, принявших участие в съемках	44
	количество родственников, получивших консультации экспертов проекта	68
	количество публичных мероприятий (круглых столов, показов)	5
	количество лекций и докладов	11
	количество публикаций	180
	количество подписанных соглашений о сотрудничестве (намерений) Ассоциации с НКО из Евразии	с 4 дружественными НКО: фондом Source Foundation Supporting Children with Disabilities (Армения), фондом «Ерекше жол» (Казахстан), БФ Sorii ploii (Молдавия), организацией «Я — РЕТТкая» (Республика Беларусь)
Качественный	Самое важное в современном мире в контексте продвижения общественной дипломатии от НКО к НКО — обмен достоверной актуальной информацией. Дружественные НКО из Армении, Казахстана, Молдавии и России, встретившись на одной площадке, поделились лучшими практиками поддержки людей с редкими заболеваниями (в том числе синдромом Ретта).	
	Врачи, педагоги, соц. работники, специалисты НКО получили поддержку: эксперты из России предоставили актуальную и корректную информацию. Были переданы печатные материалы о лечении и реабилитации, книги, методические пособия.	
	Вооружение родителей знаниями помогает преодолевать самый острый кризис — принятие болезни ребенка, позволяет семье сосредоточиться на реабилитации ребенка. Благодаря проекту родители из Армении, Казахстана и Молдавии узнали, как жить с таким ребенком. Важно, что поддержку осуществляли члены родительской команды Ассоциации.	
	Созданы обучающие документальные фильмы для родителей, специалистов, общества о проблемах Ретт-семей.	

Оценка полученных количественных и качественных результатов проектов Ассоциации дает основания говорить, что развитие общественной дипломатии от НКО России к НКО Евразии происходит через получение социального эффекта от проектов, достигаемого инициаторами проекта путем решения различного рода социальных задач, проблем целевой аудитории. Для Ретт-сообщества были решены такие проблемы, как:

<sup>4</sup> Составлено авторами.

- 1) взаимодействие семей со специалистами (они встречались на площадках круглых столов в одном диалоговом пространстве);
- 2) повышение уровня грамотности как родителей, так и специалистов по различным вопросам, связанным с синдромом Ретта;
- 3) для более широкой аудитории (кто не принимал участие в проекте) созданы социальные ролики и документальные фильмы, которые будут служить инструментом (учебно-методическим пособием).

На верификацию социального эффекта проекта работают и полученные отзывы родителей: «Если бы я увидела эти фильмы и ролики 10 лет назад, когда ребенку ставили диагноз, моя жизнь была бы легче намного...» (родители из Казахстана); «Знания изменяют траекторию жизни и ребенка, и семьи: ранняя реабилитация даст больше шансов “укрепить” ребенка и продлить жизнь, сделать ее качественно лучше» (родители из России); «Как минимум в плане назначений от врачей не будет “ненужных препаратов” — у многих детей клиническая картина утяжелена именно на фоне приема запрещенных для синдрома лекарств, так как детей лечат от ДЦП или аутизма ввиду неправильно поставленного диагноза» (родители из России); «Благодаря проекту мы приобрели много друзей, а это мощная поддержка и источник сил» (родители из Республики Беларусь); «Раньше мы не могли мечтать о таком обилии достоверной информации, ценных рекомендаций и советов» (родители из Молдавии); «Специалисты центра воодушевлены и заряжены для работы с детьми после получения новых знаний» (родители из Армении).

### Обсуждение

Социальный эффект — это показатель, характеризующий степень удовлетворенности людей качеством жизни [Нехода и др. 2018]. К важнейшим параметрам качества жизни ученые относят продолжительность жизни и укрепление здоровья (физическое состояние организма), душевный комфорт, повышение уровня жизни (обеспеченность социальными услугами, жильем, едой), социальная включенность [Там же].

На повышение социального эффекта Ретт-аудитории направлена деятельность Ассоциации — задать темп роста услуг для людей с синдромом Ретта, установить контрольные точки по рекомендациям лечения и реабилитации, создать референсные центры и, главное, давать достоверную и актуальную информацию, в том числе об исследованиях заболевания и технологиях, изменяющих состояние пациентов к лучшему.

Настоящий проект, как отмечают сами участники, как раз и удовлетворил все перечисленные параметры. Таким образом, положительные эффекты от реализации проекта для целевой группы выражаются в улучшении качества жизни при увеличении объема услуг или предложении новых, повышении их доступности, своевременности и регулярности их предоставления.

В странах-участницах от родителей было много запросов по диагностике и методам реабилитации. Расстройство будет прогрессирующим, если не заниматься реабилитацией. Вылечить нельзя, но улучшить качество жизни можно. Реабилитационный потенциал большой — требуются лишь специалисты и настойчивость родителей.

В этом направлении очень хорошо в странах-участницах развиты частные реабилитационные центры, которые индивидуально подходят к расстройству ребенка. Последствия достигнутого социального эффекта могут выражаться:

- 1) в возможности распространения результатов — тиражирование видеопродуктов (ролики уже распространяются в социальных сетях, фильмы ждут показов, планируется их продвижение на ТВ);

- 2) в устойчивости и продолжительном влиянии на его целевую группу — вооружение знаниями, которые влияют на изменение качества жизни людей (отзывы родителей-участников и координаторов самые положительные);
- 3) в эффективности использования методов — обмен достоверной информацией на конференциях и круглых столах; разработка индивидуальных рекомендаций для семей; тесные контакты с дружественными НКО.

Развивая общественную дипломатию в Евразии, поддерживая соотечественников, которые, как и родительское сообщество в РФ, ищут в своей стране лучшие решения для лечения своих детей, встречаясь с экспертами, обмениваясь опытом, снимая материалы для наших будущих фильмов и роликов, мы информируем общество о синдроме Ретта, предоставляя актуальную и достоверную информацию.

### **Заключение**

Проект состоялся в том виде, в котором он был задуман и заявлен, дал социальный эффект, значительно улучшив состояние участников проекта. В ходе проекта были укреплены знания и навыки родительской и профессиональной (медицинской, педагогической) аудитории. Проект расширил географию: в ходе реализации присоединились партнеры из Республики Беларусь (с добровольным участием).

Проектная деятельность Ассоциации содействия больным синдромом Ретта как актора общественной дипломатии выступает успешным примером того, как объединять усилия, проводить мероприятия, развивать каналы коммуникации, помогать семьям, что работает на верификацию интеграционного потенциала НКО в развитии общественной дипломатии

Проектная деятельность Ассоциации как актора общественной дипломатии позволила создать макет социального ресурса для тиражирования во всех странах постсоветского пространства (4 страны охвачены, но и в других странах, например Таджикистане, Узбекистане, Азербайджане, есть дети с синдромом Ретта, и всем им нужны социальные ресурсы для качественной жизни), что подтверждает необходимость и важность евразийской интеграции НКО.

### **Список литературы:**

Бобров А.Н. Дипломатия публичная или общественная — вот в чем вопрос // *Международная жизнь*. 2017. № 5. С. 188–197.

Боришполец К.П. Публичная дипломатия: прагматичный взгляд на разнообразие реального опыта // *Международная аналитика*. 2018. № 1(23). С. 22–31.

Кулькова В.Ю. Некоммерческий сектор и государственная поддержка некоммерческих организаций сферы услуг в РФ в условиях кризиса 2020 года // *Государственное управление. Электронный вестник*. 2020. № 80. С. 5–21 DOI: [10.24411/2070-1381-2020-10061](https://doi.org/10.24411/2070-1381-2020-10061)

Кулькова В.Ю. Некоммерческие организации в предоставлении услуг в сфере здравоохранения на государственном и региональном уровнях // *Государственное управление. Электронный вестник*. 2022. № 95. С. 81–92 DOI: [10.24412/2070-1381-2022-95-81-92](https://doi.org/10.24412/2070-1381-2022-95-81-92)

Лапшина Н.В. НКО поляков Сибири в веб-пространстве: репрезентация культуры и этнической идентичности // *Этнография*. 2020. № 3 (9). С. 124–153. DOI: [10.31250/2618-8600-2020-3\(9\)-124-153](https://doi.org/10.31250/2618-8600-2020-3(9)-124-153)

Лукин А.В. Публичная дипломатия // *Международная жизнь*. 2013. № 3. С. 69–87.

Нехода Е.В., Рощина И.В., Пак В.Д. Качество жизни: проблемы измерения // *Вестник Томского государственного университета. Экономика*. 2018. № 43. С. 107–125 DOI: [10.17223/19988648/43/7](https://doi.org/10.17223/19988648/43/7)

Парубочая Е.Ф., Пискунов Н.В. Общественная дипломатия как инструмент реализации российской «мягкой силы» // Вестник Волгоградского государственного университета. Серия 4: История. Регионоведение. Международные отношения. 2018. Т. 23. № 6. С. 197–207. DOI: [10.15688/jvolsu4.2018.6.16](https://doi.org/10.15688/jvolsu4.2018.6.16)

Певная М.В., Тарасова А.Н. Государственная региональная поддержка социально ориентированных некоммерческих организаций в сфере образования и молодежной политики (опыт Свердловской области) // Siberian Socium. 2022. Т. 6. № 3(21). С. 60–75.

Смирнова Ю.М., Гудилина Е.Н. Институт общественной дипломатии как выражение «мягкой силы»: современное состояние и особенности реализации // Среднерусский вестник общественных наук. 2015. № 2(38). С. 208–214.

Сологубова Г.С. Интеллектуальное событие как часть общественной дипломатии // Известия Санкт-Петербургского государственного экономического университета. 2019. № 4. С. 125–131.

Цветкова Н.А. Публичная дипломатия США: теории и концепции // Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики. 2015. № 4–1(54). С. 186–189.

Шершнев И.Л. Направления деятельности общественной дипломатии во внешней политике России в эпоху глобализации // Вестник МГЛУ. 2015. № 2(713). С. 184–195.

Burton C. OSCE Public Diplomacy — from Communiqués to Cyberspace // OSCE Yearbook. Baden-Baden: IFSH, 2013. P. 277–281.

New Frontiers of Philanthropy / ed. by L. Salamon. New York, USA: Oxford University Press, 2014.

Nye J.S. Soft Power: The Means to Success in World Politics. New York: PublicAffairs, 2004.

#### References:

Bobrov A.P. (2017) Diplomatiya publichnaya ili obshchestvennaya — vot v chem vopros [Is diplomacy public or civic, that is the question]. *Mezhdunarodnaya zhizn'*. No. 5. P. 188–197.

Borishpolets K.P. (2018) Public Diplomacy: A Pragmatic View on the Variety of Actual Experience. *Mezhdunarodnaya analitika*. No. 1(23). P. 22–31.

Burton C. (2013) OSCE Public Diplomacy — from Communiqués to Cyberspace. *OSCE Yearbook*. Baden-Baden: IFSH. P. 277–281.

Kulkova V.Yu. (2020) Non-Profit Sector and Government Support for Non-Profit Organizations in Service Sector in Russian Federation at the Time of Crisis 2020. *Gosudarstvennoye upravleniye. Elektronnyy vestnik*. No. 80. P. 5–21. DOI: [10.24411/2070-1381-2020-10061](https://doi.org/10.24411/2070-1381-2020-10061)

Kulkova V.Yu. (2022) Non-Profit Organizations in the Provision of Healthcare Services at State and Regional Levels. *Gosudarstvennoye upravleniye. Elektronnyy vestnik*. No. 95. P. 81–92 DOI: [10.24412/2070-1381-2022-95-81-92](https://doi.org/10.24412/2070-1381-2022-95-81-92)

Lapshina N.V. (2020) National Cultural Societies of the Poles of Siberia in the Internet Space: Representations of the Culture and Ethnic Identity. *Etnografiya*. No. 3(9). P. 124–153. DOI: [10.31250/2618-8600-2020-3\(9\)-124-153](https://doi.org/10.31250/2618-8600-2020-3(9)-124-153)

Lukin A.V. (2013) Publichnaya diplomatiya [Public diplomacy]. *Mezhdunarodnaya zhizn'*. No. 3. P. 69–87.

Nekhoda E.V., Roshina I.V., Pak V.D. (2018) Quality of Life: Problems of Measurement. *Vestnik Tomskogo gosudarstvennogo universiteta*. Ekonomika. Vol. 3. P. 107–125 DOI: [10.17223/19988648/43/7](https://doi.org/10.17223/19988648/43/7)

Nye J.S. (2004) *Soft Power: The Means to Success in World Politics*. New York: PublicAffairs.

Parubochaya E.F., Piskunov N.V. (2018) Public diplomacy as a tool of the Russian Soft Power Implementation. *Vestnik Volgogradskogo gosudarstvennogo universiteta. Seriya 4: Istoriya. Regionovedenie. Mezhdunarodnye otnosheniya*. Vol. 23. No. 6. P. 197–207. DOI: [10.15688/jvolsu4.2018.6.16](https://doi.org/10.15688/jvolsu4.2018.6.16)

Pevnaya M.V., Tarasova A.N. (2022) State Regional Support of Socially Oriented Non-Profit Organizations in the Field of Education and Youth Policy (the Case of the Sverdlovsk Region). *Siberian Socium*. Vol. 6. No. 3(21). P. 60–75.

Salamon L. (ed.) (2014) *New Frontiers of Philanthropy*. New York, USA: Oxford University Press.

Shershnev I.L. (2015) Trends of Public Diplomacy Activation in Russian Domestic Policy. *Vestnik MGLU*. No. 2 (713). P. 184–195.

Smirnova Yu.M., Gudilina E.N. (2015) Institute of Public Diplomacy as an Expression of “Soft Power”: Current Status and Features of Realization. *Srednerusskiy vestnik obshchestvennykh nauk*. No. 2(38). P. 208–214

Sologubova G.S. (2019) Intellectual Event as Part of Public Diplomacy. *Izvestiya Sankt-Peterburgskogo gosudarstvennogo ekonomicheskogo universiteta* . Vol. 4. P. 125–131.

Tsvetkova N.A. (2015) Public Diplomacy of the USA: Theories and Conceptions. *Istoricheskie, filosofskie, politicheskie i yuridicheskie nauki, kul'turologiya i iskusstvovedenie. Voprosy teorii i praktiki*. No. 4–1(54). P. 186–189.

Дата поступления/Received: 17.02.2024