

МОСКОВСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ ИМЕНИ М.В.ЛОМОНОСОВА



Факультет
государственного
управления

270 МГУ
1755 2025

ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ

ISSN 2070-1381

ЭЛЕКТРОННЫЙ ВЕСТНИК

PUBLIC ADMINISTRATION
E-journal (Russia)

#110
2025

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 (БИА, Минск, Беларусь);

Кудина М.В. — доктор экономических наук (МГУ, Москва, Россия; МГУ-ППИ, Шэньчжэнь, Китай);

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

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

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

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

Проказина Н.В. — доктор социологических наук (Среднерусский институт управления — филиал РАНХиГС, Москва, Россия);

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

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

Смолницкая 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

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; MSU-BIT, Shenzhen, China);

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);

Natalia V. Prokazina — DSc (Sociological Sciences) (Central Russian Institute of Management — branch of RANEP, Moscow, Russia);

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

Antonina. V. Selezneva — 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);

Aleksey Yu. Timofeev — 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

Содержание

Проблемы управления: теория и практика

Байнова Мария Сергеевна; Зворыгин Роман Викторович

Государственная поддержка социально ориентированных НКО в России в условиях глобальных вызовов: виды, эффективность, направления совершенствования7

Боев Павел Андреевич

Эволюция механизмов взаимодействия руководства СССР и БССР по ликвидации последствий аварии на Чернобыльской АЭС21

Грушина Ольга Валерьевна

Основные преимущества применения типовой документации на примере государственных программ строительства, реализуемых в Иркутской области 34

Зуб Анатолий Тимофеевич

Даунсайзинг как стратегический инструмент организационных изменений..... 46

Фандюшин Максим Вадимович; Беляева Ольга Игоревна

Анализ документов стратегического развития городского электрического транспорта на территории Российской Федерации..... 63

Экономические вопросы управления

Гохштанд Екатерина Витальевна

Теория и методология социально-экономического прогнозирования: этапы развития в России..... 73

Логвенков Илья Сергеевич

Было ли чем лечить? Антиинфляционный аспект шоковой терапии через призму концепции state capacity (1991–1992) 87

Социология управления

Лившин Александр Яковлевич; Сидорова Александра Александровна

Создание социальных инноваций в некоммерческом секторе в условиях неопределенности..... 101

Назаренко Максим Олегович

Политика, дружественная к семьям работников: модель формирования и контроль эффективности в современных организациях сферы государственного и муниципального управления 115

Региональная экономика

Нешатаев Александр Васильевич; Багирова Анна Петровна

Ценностные ориентиры населения депрессивных территорий в контексте управления регионами 130

Шпакова Раиса Николаевна; Городецкий Дмитрий Игоревич

Мастер-планы в системе стратегического планирования муниципальных образований 148

Управление образованием

Шаймиева Эльмира Шамилевна; Гумерова Гюзель Исаевна ; Гареева Эльвина Римовна Бережливый стартап для повышения конкурентоспособности российских вузов: научно-теоретические аспекты	166
--	-----

Цифровая экономика

Ведута Елена Николаевна ; Гегамян Липарит Акопович Искусственный интеллект в обеспечении устойчивого экономического развития	179
Ли Минхань Инструменты стимулирования развития трансграничного онлайн-бизнеса в интересах укрепления интеграции в ЕАЭС и БРИКС.....	195
Чжан Цзяньхуа Исследование инноваций в условиях цифровой трансформации обрабатывающей промышленности России и Китая в эпоху цифровой экономики.....	210

Contents

Administrative issues: theory and practice

Maria S. Baynova; Roman V. Zvorygin State Support for Socially Oriented NPOs in Russia in the Context of Global Challenges: Types, Effectiveness, Areas of Improvement.....	7
Pavel A. Boev Evolution of Interaction Mechanisms between the USSR and the BSSR to Eliminate Consequences of the Chernobyl Disaster	21
Olga V. Grushina Main Advantages of Using Standard Documentation: A Case of State Construction Programs in the Irkutsk Region	34
Anatoly T. Zub Downsizing as a Strategic Tool for Organizational Change	46
Maksim V. Fandyushin; Olga I. Belyaeva Analysis of Documents on Strategic Development of Urban Electric Transport in the Russian Federation	63

Economic issues in administration

Ekaterina V. Gokhshtand Socio-Economic Forecasting Theory and Methodology: The Stages of Development in Russia ..	73
Ilya S. Logvenkov Was There Anything to Cure with? The Anti-Inflation Aspect of Shock Therapy through the Lens of the State Capacity Concept (1991–1992).....	87

Sociology of management

Alexander Ya. Livshin; Aleksandra A. Sidorova Fostering Social Innovations in the Nonprofit Sector in an Uncertain Environment.....	101
---	-----

Maxim O. Nazarenko

A Family-Friendly Policy for Employees: A Model for the Formation and Control of Efficiency in Modern Organizations of State and Municipal Administration 115

Regional economy

Aleksandr V. Neshataev; Anna P. Bagirova

Values of the Population in Depressed Territories in the Context of Regional Administration.... 130

Raisa N. Shpakova; Dmitriy I. Gorodetskiy

Urban Master Plans in the Strategic Planning System of Municipalities 148

Education management

Elmira Sh. Shaimieva; Guzel I. Gumerova; Elvina R. Gareeva

Lean Startup to Increase the Competitiveness of Russian Universities: Scientific and Theoretical Aspects 166

Digital economy

Elena N. Veduta; Liparit A. Gegamyan

Artificial Intelligence in Ensuring Sustainable Economic Development..... 179

Li Minhan

Tools for Stimulating Development of Cross-Border Online Business in the Interests of Strengthening the EAEU and BRICS Integration 195

Zhang Jianhua

Innovation Research on Digital Transformation of Manufacturing Industry in China and Russia in the Digital Economy Era..... 210

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

УДК 351

DOI: 10.55959/MSU2070-1381-110-2025-7-20

Государственная поддержка социально ориентированных НКО в России в условиях
глобальных вызовов: виды, эффективность, направления совершенствования

Байнова Мария Сергеевна

Кандидат социологических наук, SPIN-код РИНЦ: [3018-6468](#), ORCID: [0000-0003-2789-4596](#), mbainova@gmail.com

Университет «Синергия», Москва, РФ.

Зворыгин Роман Викторович¹

Старший преподаватель, ученый секретарь Института, SPIN-код РИНЦ: [5563-9221](#), ORCID: [0009-0002-1833-6963](#),
vatmana3@inbox.ru

Университет «Синергия», Москва; Институт этнологии и антропологии им. Н.Н. Миклухо-Маклая РАН, Москва, РФ.

Аннотация

Актуальность исследования определяется динамичностью подходов государства к предоставлению мер поддержки социально ориентированным некоммерческим организациям (СОНКО), которые в том числе находятся в зависимости от внутри- и внешнеполитических процессов. Развитие общества обуславливает новые потребности и ставит новые задачи в социальной сфере. В условиях серьезного санкционного давления со стороны иностранных государств и международных организаций возникла объективная потребность в разработке дополнительных видов помощи некоммерческому сектору, с одной стороны находящемуся в зависимости от государственного содействия, в том числе финансового, с другой стороны являющемуся одним из ключевых институтов гражданского общества и выполняющему множество социальных функций, которые реализуются в сотрудничестве с государственными органами. Целью исследования является рассмотрение направлений и особенностей поддержки деятельности СОНКО в России, оценка размеров бюджетных ассигнований федерального бюджета и бюджетов субъектов Российской Федерации на поддержку СОНКО и других видов поддержки некоммерческого сектора во внутриполитических условиях, изменившихся под влиянием глобальных процессов и сформировавших дополнительную потребность органов публичной власти в привлечении институтов гражданского общества к предоставлению населению социальных услуг. Исследование проведено на основании докладов Министерства экономического развития Российской Федерации за 2018–2023 гг., а также информации Министерства финансов Российской Федерации. В результате в работе выявлены основные аспекты реализации мер поддержки, в том числе связанные с увеличением количества СОНКО и добровольцев, участвующих в их деятельности; положительно оценивается реализация политики государства по развитию некоммерческого сектора; предлагаются направления ее дальнейшего совершенствования.

Ключевые слова

Социально ориентированные НКО, гражданское общество, некоммерческий сектор, государственные меры поддержки, некоммерческие организации, инновационное развитие.

Для цитирования

Байнова М.С., Зворыгин Р.В. Государственная поддержка социально ориентированных НКО в России в условиях глобальных вызовов: виды, эффективность, направления совершенствования // Государственное управление. Электронный вестник. 2025. № 110. С. 7–20. DOI: 10.55959/MSU2070-1381-110-2025-7-20

State Support for Socially Oriented NPOs in Russia in the Context of Global Challenges:
Types, Effectiveness, Areas of Improvement

Maria S. Baynova

PhD, ORCID: [0000-0003-2789-4596](#), mbainova@gmail.com

University "Synergy", Moscow, Russian Federation.

Roman V. Zvorygin²

Senior lecturer, academic secretary of the Institute, ORCID: [0009-0002-1833-6963](#), vatmana3@inbox.ru

University "Synergy", Moscow; Institute of Ethnology and Anthropology named after N.N. Miklouho-Maclay, the Russian Academy of Sciences, Moscow, Russian Federation.

Abstract

The relevance of the study is determined by the dynamism of the state approaches to providing support measures to socially oriented nonprofit organizations (SONPO), which among other things are dependent on domestic and foreign policy processes. The development of society determines new needs and sets new tasks in the social sphere. In the context of serious sanctions pressure from foreign states and international organizations, an objective need has arisen to develop additional types of assistance to the nonprofit sector; on the one hand, dependent on state assistance, including financial, on the other hand, being one of the key institutions of civil society and performing many social functions that are implemented in cooperation with government agencies.

¹ Корреспондирующий автор.

² Corresponding author.

The aim of the study is to consider the areas and features of support for the activities of NPOs in Russia, to estimate the size of budgetary allocations from the federal budget and budgets of the constituent entities of the Russian Federation to support NPOs and other types of support for the nonprofit sector in the changed domestic political conditions influenced by global processes, which have formed an additional need for public authorities to involve civil society institutions in the provision of social services to the population. The study is based on the reports of the Ministry of Economic Development of the Russian Federation for 2018–2023, as well as information from the Ministry of Finance of the Russian Federation. As a result, the paper notes the main results of the implementation of support measures, including those related to the increase in the number of NPOs and volunteers participating in their activities; the implementation of state policy on the development of the nonprofit sector is positively assessed, and directions for its further improvement are proposed.

Keywords

Socially oriented NPO, public society, nonprofit sphere, government support measures, nonprofit organizations, innovative development.

For citation

Baynova M.S., Zvorygin R.V. (2025) State Support for Socially Oriented NPOs in Russia in the Context of Global Challenges: Types, Effectiveness, Areas of Improvement. *Gosudarstvennoye upravleniye. Elektronnyy vestnik*. No. 110. P. 7–20. DOI: 10.55959/MSU2070-1381-110-2025-7-20

Дата поступления/Received: 11.04.2025

Введение

Направлением современного взаимодействия государства и общества является содействие развитию гражданского общества со стороны государства, что позволяет решать ряд социальных проблем в обществе без непосредственного участия государства.

Одним из ключевых институтов гражданского общества в России являются некоммерческие организации (НКО), созданные для решения социальных задач. Выполняя ряд важных функций, НКО представляют интерес для государства. Во-первых, они заполняют пробелы в социальном обслуживании путем предоставления услуг и поддержки уязвимым слоям населения, которые нуждаются в помощи, но не получают ее в должной мере от государственных структур. Во-вторых, НКО часто являются инициаторами инноваций и новых подходов к решению социальных проблем. Они экспериментируют с современными методами работы, которые могут быть более эффективными. Такие нововведения ценятся государством и используются при выработке политики и программ социальной защиты. В-третьих, НКО способствуют повышению гражданского участия, формируют активное гражданское общество через вовлечение граждан в решение социальных проблем, таким образом содействуя развитию демократии и гражданского сознания. В-четвертых, некоммерческие организации создают новые рабочие места, что способствует увеличению занятости, экономическому росту, стимулированию инноваций, привлечению большего количества инвестиций.

Эффективность работы НКО напрямую зависит от имеющихся ресурсов, в том числе финансовых. Финансирование может поступать от государства, частных лиц, международных организаций или других источников. Именно финансовая поддержка позволяет организациям реализовывать свои программы и проекты, обеспечивает их устойчивое и долгосрочное функционирование.

В настоящей статье анализируются направления государственной поддержки социально ориентированных НКО в современных условиях, определяются ее нормативные основы, динамика и эффективность, а также предлагаются меры по повышению ее эффективности.

Социально ориентированные некоммерческие организации (СОНКО) являются особой формой НКО. Появление СОНКО в российском законодательстве в 2010 году стало нормативным закреплением процесса постепенного включения некоммерческого сектора в реализацию отдельных функций государства. Статья 31.1, добавленная в 2010 году в Федеральный закон от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях»³ (далее — Закон), предоставила органам

³ Федеральный закон от 05.04.2010 № 40-ФЗ (ред. от 21.12.2021) «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросу поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций» // КонсультантПлюс [Электронный ресурс]. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_99113/3d0cac60971a511280cbba229d9b6329c07731f7/#dst100023 (дата обращения: 20.03.2025).

государственной власти и местного самоуправления легальную возможность поддерживать социально ориентированные некоммерческие организации, которые осуществляют перечисленные в Законе виды деятельности. Список видов деятельности включал разнообразные сферы: от решения социальных проблем и развития гражданского общества до аварийно-спасательных работ и благоустройства.

В 2016 году в Закон была добавлена статья 31.4 о социально ориентированных НКО — поставщиках социальных услуг⁴. Тем самым было обеспечено развитие статуса СОНКО, при котором организация оказывает социальные услуги населению и может получить от государства компенсацию расходов. Данная модель является также формой прямого финансирования СОНКО, но предполагает не только фиксацию необходимых видов деятельности в уставе, но и работы в соответствии со стандартами оказания социальных услуг населению. Данное финансирование распределяется без конкурса на основании включения в реестр поставщиков социальных услуг. Актуальные приоритетные направления социальных услуг и конкретный перечень определяются Президентом Российской Федерации и Правительством Российской Федерации соответственно⁵. Таким образом, нормативные документы позволяют предоставлять некоммерческим организациям прямую поддержку от государственных органов, финансирование за счет средств бюджетов разных уровней. Бюджетное финансирование некоммерческих организаций в России осуществляется также через государственные фонды. На федеральном уровне это Фонд президентских грантов и Фонд культурных инициатив⁶.

Нормативное регулирование отражает этапы развития финансовой поддержки НКО в России и вовлечение некоммерческих организаций в социальную сферу.

Л. Саломон, ведущий американский специалист по некоммерческому сектору, указывал на необходимость и возможность партнерских отношений между государством и некоммерческим сектором в сфере социального развития [Salamon 1987; Саломон 2016]. В настоящее время А. Басси рассматривает кризис неолиберализма, связанный с сокращением государственного вмешательства в социальную сферу, и вклад Саломона в обоснование государственной поддержки НКО. Басси указывает на новую парадигму управления, переход от нового государственного менеджмента (new public management) к новому государственному управлению (new public governance), широкому взаимодействию государства и общества [Bassi 2022]. Государственное финансирование НКО является частью социальной работы в США [Lee, Kim 2020].

Зарубежный опыт поддержки третьего сектора основан на нескольких направлениях: прямом финансировании, налоговых льготах, взаимодействии в социальных программах. Особенности форм поддержки связаны с ресурсами государства, заинтересованностью государства в деятельности НКО, наличием других условий, например общественного кризиса.

Получить государственное финансирование для НКО может быть непросто. Отмечается, что на получение самой поддержки требуются затраты, которые не всегда окупаются, в частности на составление заявок [Thornton, Lescy 2023]. Анализируя китайский опыт, авторы рассматривают

⁴ Федеральный закон от 03.07.2016 № 287-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О некоммерческих организациях» в части установления статуса некоммерческой организации — исполнителя общественно полезных услуг» // КонсультантПлюс [Электронный ресурс]. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_200638/3d0cac60971a511280cbb229d9b6329c07731f7/#dst100014 (дата обращения: 20.03.2025).

⁵ Указ Президента Российской Федерации от 08.08.2016 № 398 «Об утверждении приоритетных направлений деятельности в сфере оказания общественно полезных услуг» (ред. от 01.07.2017) // Официальный интернет-портал правовой информации [Электронный ресурс]. URL: http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&link_id=1&nd=102405371 (дата обращения: 20.03.2025).

⁶ Указ Президента Российской Федерации от 30.01.2019 № 30 «О грантах Президента Российской Федерации, предоставляемых на развитие гражданского общества» (ред. от 20.05.2021) // Официальный интернет-портал правовой информации [Электронный ресурс]. URL: http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&link_id=2&nd=102513116 (дата обращения: 20.03.2025); Указ Президента Российской Федерации от 17.05.2021 № 287 «О создании Президентского фонда культурных инициатив» (ред. от 27.02.2023) // Официальный интернет-портал правовой информации [Электронный ресурс]. URL: http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&link_id=0&nd=602188190 (дата обращения: 20.03.2025).

использование финансовых инструментов для регулирования деятельности НКО, которые стимулируют желаемую для китайского руководства деятельность НКО [Liu, Van de Walle 2020].

В кризисных условиях государственная поддержка необходима, особенно это показала эпидемия COVID-19 [Johnson et al. 2020]. Анализ финансового состояния НКО в штате Висконсин в 2020 году показал значимость федеральной государственной поддержки НКО в период кризиса, когда другие источники финансирования не могут покрыть имеющиеся обязательства, в частности выплату заработной платы [Ceka, Warner 2024]. В кризисный период у потребителей социальных услуг не хватает также многих ресурсов, что повышает востребованность государственной поддержки [Piatak, Pettijohn 2021].

Испанское исследование подтверждает точку зрения, что государственное финансирование позволяет формировать предпочтительную для государства деятельность НКО. В то же время правительственные органы могут ориентироваться на экономию бюджетных средств и вместо прямого финансирования переходить на другие формы поддержки, например льготы для НКО и благотворителей. Косвенная финансовая поддержка через налоговые льготы позволяет диверсифицировать финансовое положение организаций [Abínzano et al. 2023].

Анализ государственной поддержки СОНКО в России ориентирован на объемы и отраслевые направления поддержки. Изучение становления и развития государственных механизмов поддержки социально ориентированных НКО проведено О.И. Плотниковой, С.А. Тарасовой [Плотникова, Тарасова 2014]. Реализация целевых инструментов государственной поддержки развития инфраструктуры СОНКО в условиях экономической нестабильности и пандемии проанализирована В.Ю. Кульковой [Кулькова 2020]. Анализ государственной поддержки в отдельных сферах деятельности, в том числе в условиях пандемии COVID-19, рассмотрен Э.А. Грибенниковой [Грибенникова 2021]. Г.В. Заседателева также рассматривает взаимодействия государства и некоммерческих организаций в период пандемии [Заседателева 2021]. Д.Т. Дзгоева анализирует поддержку НКО с точки зрения социального капитала и использует структурно-факторный анализ взаимодействия с НКО на городском уровне в Санкт-Петербурге [Дзгоева 2020]. Интерес представляет работа социально ориентированных НКО в сельской местности [Шиббаева и др. 2016]. Возможности взаимодействия органов власти и НКО в социальной сфере рассмотрены в работе А.А. Чащиной и Р.С. Дериды [Чащина, Дерид 2021]. Направления межсекторного взаимодействия и институционализации НКО проанализированы В.В. Шильковой, Т.А. Световцевой [Шилькова, Световцева 2019]. Вклад СОНКО в инновационные практики представлен в исследованиях по разным регионам [Григорьев и др. 2018; Ионина 2019]; интересен опыт инновационного социального предпринимательства [Захарова 2023]. На примере изучения волонтеров в экологическом сообществе автор делает вывод о заметной роли государственной поддержки экологических организаций для обеспечения целей устойчивого развития [Байнова 2023].

Основные результаты исследования

Основной источник данных о государственной поддержке СОНКО — доклады о деятельности и развитии социально ориентированных некоммерческих организаций в России, подготовленные Министерством экономического развития Российской Федерации. Рассмотрим основные виды финансовой и имущественной поддержки, оказываемые СОНКО в 2018–2023 гг. Данные использованы за шесть лет с учетом развития поддержки СОНКО как поставщиков социальных услуг и периода кризисных явлений, когда поддержка НКО особенно востребована.

Из федерального бюджета на содействие СОНКО в 2018–2023 гг. средства выделялись в форме субсидий на конкурсной основе федеральными органами исполнительной власти по различным отраслям. Отдельные грантовые конкурсы проводились специальными фондами президентских грантов и культурных инициатив и Росмолодежью (Таблица 1).

Таблица 1. Объем государственной финансовой поддержки, оказанной СОНКО на федеральном уровне в 2018–2023 гг.⁷

	Годы финансирования					
	2018 г.	2019 г.	2020 г.	2021 г.	2022 г.	2023 г.
Объем государственной финансовой поддержки, млрд руб.	21,79	34,72	53,35	162,31	344,22	308,26
Количество СОНКО, получивших поддержку на федеральном уровне, ед.	3826	4248	6025	4844	6672	5261

За 2018–2023 гг. объем поддержки СОНКО на федеральном уровне возрос более чем в 15 раз в номинальном выражении. Количество получателей грантов увеличилось почти в два раза. Увеличилось число субъектов финансирования.

Распределение финансовой поддержки по федеральным ведомствам представлено в Таблице 2.

Таблица 2. Поддержка СОНКО на федеральном уровне по органам власти и организациям⁸

Органы власти и организации	Объем финансирования, млрд рублей	Период финансирования
Минкультуры России	62,19	2018–2023 гг.
Минобрнауки России	186,43	2018–2023 гг.
Минздрав России	231,54	2021–2023 гг.
Минпросвещения России	27,64	2021–2023 гг.
Минспорт России	20,17	2019–2023 гг.
Минтруд России	25,937	2018–2023 гг.
МЧС России	0,51	2018–2023 гг.
МИД России	1,76	2018–2023 гг.
Минцифры России	178,98	2020–2023 гг.
Росмолодежь	121,93	2020–2023 гг.
ФАДН России	4,61	2018–2023 гг.
МВД России	0,04	2022–2023 гг.
Минприроды России	0,02	2023 г.
Россотрудничество	0,24	2022–2023 гг.
ФМБА России	0,02	2022–2023 гг.
Фонд президентских грантов	51,49	2018–2023 гг.
Фонд культурных инициатив	11,15	2022–2023 гг.

Федеральные органы исполнительной власти (ФОИВ) последовательно увеличивают финансирование отдельных направлений деятельности некоммерческих организаций. Ряд ФОИВ имеют большой опыт поддержки СОНКО и на протяжении 6 лет уделяют внимание этому направлению работы (например, Минкультуры России или Минобрнауки России). Другие ФОИВ лишь недавно включились в эту работу: Минздрав России, Минцифры России. Федеральные органы исполнительной власти, в отраслевом отношении не относящиеся к социальной сфере, отличаются незначительным объемом финансирования СОНКО (МЧС России, МВД России, Минприроды России, Россотрудничество). Здесь можно говорить о наличии потенциала для наращивания поддержки некоммерческого сектора.

⁷ Составлено авторами на основе: Доклад о деятельности и развитии социально ориентированных некоммерческих организаций в Российской Федерации за 2023 год // Минэкономразвития России [Электронный ресурс]. URL: https://www.economy.gov.ru/material/file/1468d1081c3251b6ddaf8a06a44f0856/doklad_o_deyatelnosti_i_razviti_sonko_v_rf_za_2023_g.pdf (дата обращения: 20.03.2025).

⁸ Составлено авторами на основе: Доклад о деятельности и развитии социально ориентированных некоммерческих организаций в Российской Федерации за 2023 год // Минэкономразвития России [Электронный ресурс]. URL: https://www.economy.gov.ru/material/file/1468d1081c3251b6ddaf8a06a44f0856/doklad_o_deyatelnosti_i_razviti_sonko_v_rf_za_2023_g.pdf (дата обращения: 20.03.2025).

Расходы федерального бюджета на поддержку СОНКО в целом растут — почти в 8 раз с 2018 по 2023 гг. (Рисунок 1), что является важной частью государственной поддержки развития гражданского общества, а также инициативы и занятости граждан. Возрастает роль СОНКО в реализации государственной политики, в том числе в сферах здравоохранения, образования, молодежной политики.

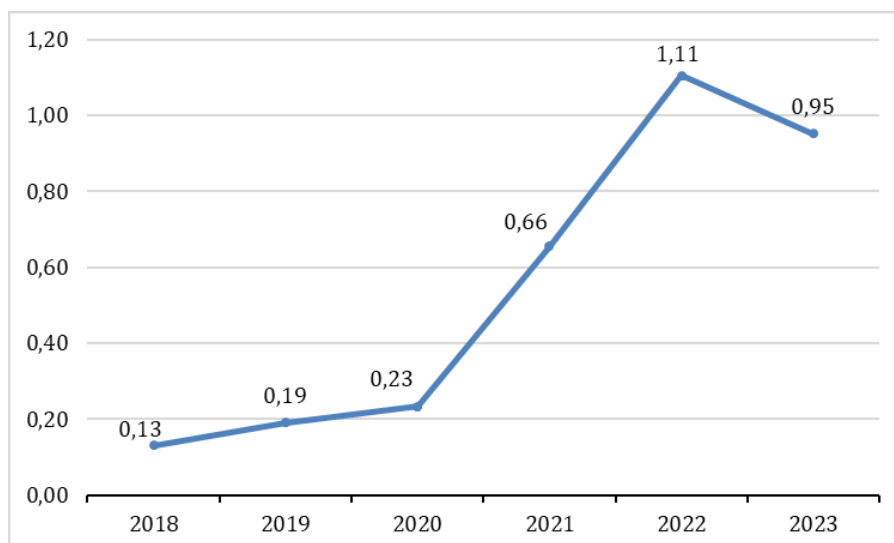


Рисунок 1. Доля расходов федерального бюджета на поддержку СОНКО в 2018–2023 гг., в %⁹

Предоставление финансовой поддержки СОНКО в 2018–2023 гг. осуществлялось также исполнительными органами субъектов Российской Федерации (Таблица 3).

Таблица 3. Объем государственной финансовой поддержки, оказанной СОНКО на региональном уровне в 2018–2023 гг.¹⁰

	Год финансирования					
	2018 г.	2019 г.	2020 г.	2021 г.	2022 г.	2023 г.
Объем финансирования, млрд руб.	34,6	48,7	58,0	71,9	85,6	87,4
Количество СОНКО, получивших финансирование, тыс.	7,4	9,1	8,4	9,6	10,5	11,2

Объем региональной поддержки СОНКО растет медленнее, чем федеральной, однако она предоставляется большему количеству организаций (в 2023 г. их число выросло более чем в 2 раза) и главным образом в рамках реализации государственных программ и соответствующих подпрограмм. Региональные средства направляются также на софинансирование реализации муниципальных программ развития и поддержки СОНКО. По данным Минэкономразвития России на 31 декабря 2022 г., 45% муниципальных районов и городских округов реализуют мероприятия по поддержке СОНКО (без учета муниципалитетов городов федерального значения).

К видам государственной поддержки СОНКО также относятся поддержка ресурсных центров, оказывающих поддержку СОНКО, информационная, методическая и консультационная поддержка, обеспечение доступа СОНКО к бюджетным средствам, выделяемым на предоставление социальных услуг населению.

⁹ Составлено авторами на основе: Краткая информация об исполнении федерального бюджета // Минфин России [Электронный ресурс]. URL: <https://minfin.gov.ru/ru/statistics/fedbud> (дата обращения: 20.03.2025).

¹⁰ Составлено авторами на основе: Доклад о деятельности и развитии социально ориентированных некоммерческих организаций в Российской Федерации за 2023 год // Минэкономразвития России [Электронный ресурс]. URL: https://www.economy.gov.ru/material/file/1468d1081c3251b6ddaf8a06a44f0856/doklad_o_deyatelnosti_i_razviti_j_sonko_v_rf_za_2023_g.pdf (дата обращения: 20.03.2025).

Участие негосударственных некоммерческих организаций в предоставлении услуг населению является показателем конкуренции в социальной сфере, способствует повышению их качества, в том числе за счет использования профессиональных знаний и разработок НКО. На 2016–2020 гг. и 2021–2024 гг. Правительство России утверждало Комплекс мер по обеспечению поэтапного доступа негосударственных организаций, осуществляющих деятельность в социальной сфере, к бюджетным средствам, выделяемым на предоставление социальных услуг населению (утверждены Правительством Российской Федерации 23.05.2016 № 3468п-П44 и 11.12.2020 № 11826п-П44 соответственно). Выделение средств на предоставление социальных услуг населению может рассматриваться как поддержка некоммерческого сектора в целом, расширение возможности пользоваться бюджетным финансированием. Объем средств региональных бюджетов, выделяемых на поддержку деятельности СОНКО в сфере оказания социальных услуг населению, представлен в Таблице 4.

Таблица 4. Объем государственной финансовой поддержки, оказанной СОНКО на региональном уровне, для предоставления социальных услуг населению в 2018–2023 гг.¹¹

	Год финансирования					
	2018 г.	2019 г.	2020 г.	2021 г.	2022 г.	2023 г.
Объем финансирования, млрд руб.	31,3	44,5	38,1	53,8	54	74,3
Количество СОНКО, получивших финансирование, тыс.	4,4	5,8	4,5	4,4	5,2	5,8

Объем выделяемых из региональных бюджетов средств на финансовую поддержку СОНКО, связанную с оказанием социальных услуг населению, растет, но меньшими темпами, чем объем грантовой поддержки (Рисунок 2).

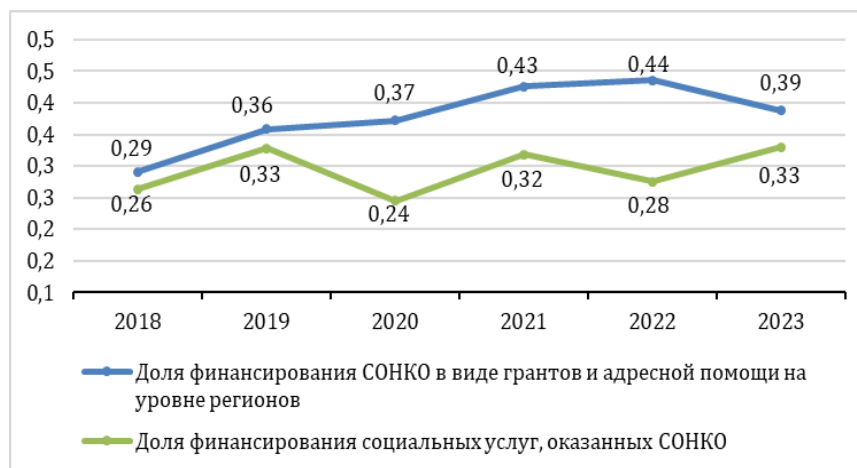


Рисунок 2. Доля расходов региональных бюджетов на поддержку СОНКО в 2018–2023 гг., в %¹²

Доля расходов на поддержку некоммерческого сектора в региональных бюджетах небольшая: в 2018–2023 гг. не превышала в среднем одного процента. Безусловно, субъекты Российской Федерации могут отличаться по объему финансирования, и доклады Минэкономразвития России показывают лидерство разных регионов в разных направлениях привлечения СОНКО к оказанию социальных услуг. Но в целом видятся возможности развития данного направления для повышения уровня конкуренции и качества социальных услуг населению. Кроме того, возможно

¹¹ Составлено авторами на основе: Доклад о деятельности и развитии социально ориентированных некоммерческих организаций в Российской Федерации за 2023 год // Минэкономразвития России [Электронный ресурс]. URL: https://www.economy.gov.ru/material/file/1468d1081c3251b6ddaf8a06a44f0856/doklad_o_deyatelnosti_i_razvitii_sonko_v_rf_za_2023_g.pdf (дата обращения: 20.03.2025).

¹² Составлено авторами на основе: Краткая информация об исполнении федерального бюджета // Минфин России [Электронный ресурс]. URL: <https://minfin.gov.ru/ru/statistics/fedbud> (дата обращения: 20.03.2025).

расширение сфер, где СОНКО могли бы участвовать в предоставлении услуг населению, например за счет жилищно-коммунального хозяйства, вывоза и переработки отходов, где имеются успешные примеры деятельности НКО.

Кроме финансирования, к прямой поддержке следует отнести и выделение помещений для НКО, что является достаточно актуальной формой содействия. НКО не всегда имеют возможность оплачивать аренду помещений. Государство может предоставлять помещения напрямую НКО в аренду или в безвозмездное пользование или выделять их ресурсным центрам, которые, в свою очередь, могут предоставлять НКО помещения для проведения конкретных мероприятий. Имущественная поддержка осуществляется на региональном уровне.

По структуре имущественная поддержка отличается от финансовой поддержки, ее получает большее количество организаций, размеры субсидий ресурсным центрам на аренду помещений при этом достаточно скромные. Затраты из бюджета на предоставление НКО помещений в аренду оценить сложнее ввиду различных цен на аренду в регионах. Поэтому целесообразно проводить сравнение по количеству получающих поддержку СОНКО (Таблица 5, Рисунок 3).

Таблица 5. Имущественная поддержка СОНКО в 2018–2023 гг.¹³

	Год финансирования					
	2018 г.	2019 г.	2020 г.	2021 г.	2022 г.	2023 г.
Выделение средств из регионального бюджета в виде субсидий ресурсным центрам на аренду помещений, млрд руб.	1,31	1,46	1,59	1,91	2,84	нет данных



Рисунок 3. Предоставление помещений СОНКО в 2018–2023 гг.¹⁴

В 2020 году наблюдается значительное увеличение количества помещений, находящихся в государственной или муниципальной собственности, которые были предоставлены СОНКО в аренду или безвозмездное пользование, что, вероятно, связано с необходимостью повсеместного расширения их поддержки в условиях сглаживания последствий распространения COVID-19.

¹³ Составлено авторами на основе: Доклад о деятельности и развитии социально ориентированных некоммерческих организаций в Российской Федерации за 2023 год // Минэкономразвития России [Электронный ресурс]. URL: https://www.economy.gov.ru/material/file/1468d1081c3251b6ddaf8a06a44f0856/doklad_o_deyatelnosti_i_razviti_sonko_v_rf_za_2023_g.pdf (дата обращения: 20.03.2025).

¹⁴ Составлено авторами на основе: Доклад о деятельности и развитии социально ориентированных некоммерческих организаций в Российской Федерации за 2023 год // Минэкономразвития России [Электронный ресурс]. URL: https://www.economy.gov.ru/material/file/1468d1081c3251b6ddaf8a06a44f0856/doklad_o_deyatelnosti_i_razviti_sonko_v_rf_za_2023_g.pdf (дата обращения: 20.03.2025). Примечание: за 2018–2019 гг. данные в докладах содержатся без разделения на аренду и пользование.

Несмотря на то, что СОНКО получают имущественную поддержку, в настоящее время значительное количество таких организаций не имеет помещений для осуществления деятельности либо пользуются ими на иных условиях, в том числе арендуют помещения за счет собственных средств (Рисунок 4). Можно говорить об актуальности этой проблемы и необходимости ее решения в целях повышения эффективности деятельности некоммерческого сектора.



Рисунок 4. Данные об обеспеченности СОНКО помещениями в 2020–2023 гг.¹⁵

Информационная, методическая и консультационная поддержка оказывается на федеральном и региональном уровнях с помощью интернет-порталов, сайтов государственных органов, обучения государственных служащих и представителей НКО, что расширяет возможности СОНКО для получения информации о действующих мерах поддержки и формах финансирования. Доклады Минэкономразвития России также являются источником такой информации.

Выводы

Оценить эффективность государственной поддержки СОНКО можно на нескольких уровнях. Во-первых, оценке должна быть подвергнута сама технология распределения финансирования, доступность и открытость процедур проведения конкурсов и адресной поддержки. Второе направление — это изучение отзывов о направляемой и полученной поддержке со стороны государственных органов и СОНКО, о роли СОНКО в реализации государственной политики в различных сферах. Третье направление — это оценка состояния и развития сферы СОНКО в целом, в том числе оценка деятельности СОНКО гражданами, например, востребованности их услуг.

М.Н. Громова и И.В. Мерсиянова предложили критерии оценки на основании соответствия направлений финансирования и целевых индикаторов государственных программ, а также реализации мероприятий государственных программ в установленный срок [Громова, Мерсиянова 2016]. Тем самым государственная поддержка СОНКО может быть оценена через достижение целей и показателей национальных проектов и государственных программ.

Заслуживает внимания социологическая оценка государственной поддержки СОНКО. В государственной поддержке СОНКО заключен потенциал для дальнейшего развития некоммерческого сектора в Российской Федерации.

¹⁵ Составлено авторами на основе: Доклад о деятельности и развитии социально ориентированных некоммерческих организаций в Российской Федерации за 2023 год // Минэкономразвития России [Электронный ресурс]. URL: https://www.economy.gov.ru/material/file/1468d1081c3251b6ddaf8a06a44f0856/doklad_o_deyatelnosti_i_razviti_sonko_v_rf_za_2023_g.pdf (дата обращения: 20.03.2025).

Министерство экономического развития Российской Федерации в 2022 году разработало новую методику, с помощью которой осуществляется оценка вклада НКО в экономику страны по отдельным отраслям и регионам. По мере накопления данных можно будет рассмотреть роль некоммерческого сектора в экономике и социальной сфере в более детальном разрезе.

Важным аспектом оценки некоммерческого сектора является динамика количества СОНКО (Рисунок 5). Показательными являются также данные о численности участников деятельности СОНКО (Рисунок 6).

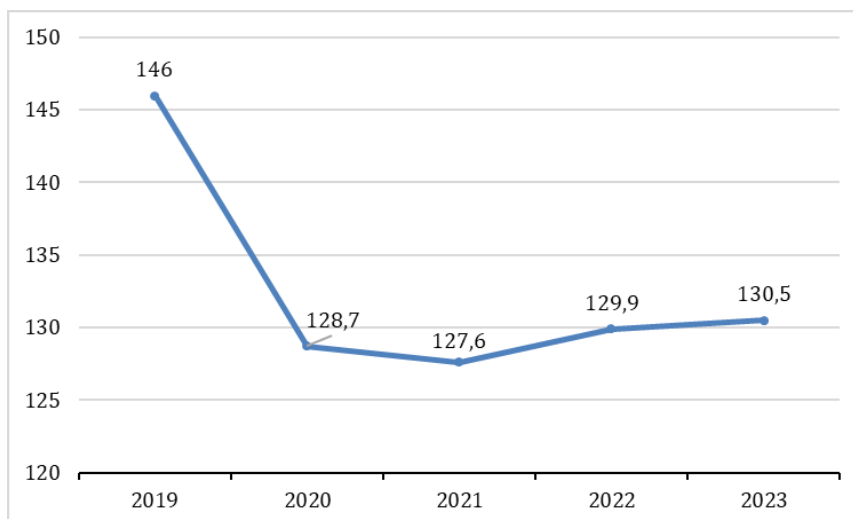


Рисунок 5. Количество СОНКО в России в 2019–2023 гг., тыс. ед.¹⁶



Рисунок 6. Численность участников деятельности СОНКО в 2019–2023 гг.¹⁷

Таким образом, сфера социально ориентированных некоммерческих организаций является в целом стабильной, но испытывает колебания в зависимости от социально-экономических условий. Увеличение финансирования СОНКО в 2018–2023 гг. не повлияло на увеличение числа

¹⁶ Составлено авторами на основе: Доклад о деятельности и развитии социально ориентированных некоммерческих организаций в Российской Федерации за 2023 год // Минэкономразвития России [Электронный ресурс]. URL: https://www.economy.gov.ru/material/file/1468d1081c3251b6ddaf8a06a44f0856/doklad_o_deyatelnosti_i_razviti_sonko_v_rf_za_2023_g.pdf (дата обращения: 20.03.2025).

¹⁷ Составлено авторами на основе: Доклад о деятельности и развитии социально ориентированных некоммерческих организаций в Российской Федерации за 2023 год // Минэкономразвития России [Электронный ресурс]. URL: https://www.economy.gov.ru/material/file/1468d1081c3251b6ddaf8a06a44f0856/doklad_o_deyatelnosti_i_razviti_sonko_v_rf_za_2023_g.pdf (дата обращения: 20.03.2025).

некоммерческих организаций или числа занятых в этой сфере работников. Государственная поддержка в настоящее время затрагивает незначительную часть СОНКО. Финансирование на федеральном уровне увеличивается, однако количество благополучателей не поспевает за этим ростом. Объем средств региональных бюджетов, распределяемых между СОНКО, значительно меньше, однако количество организаций, получающих такое финансирование, больше. На региональном и местном уровне реализуются также меры имущественной поддержки, но количество СОНКО, не имеющих помещений для осуществления деятельности, по-прежнему существенно превышает количество обеспеченных помещениями.

Заключение

Изменение внешнеполитической ситуации, в том числе усиливающееся давление со стороны иностранных государств, повышает роль некоммерческих организаций в укреплении внутривнутриполитической стабильности. За последние годы некоммерческий сектор расширил сферы деятельности и включился в реализацию целого ряда полномочий государственных органов. Последние используют имеющиеся в их распоряжении возможности для расширения подобной включенности, поскольку таким образом удастся снизить нагрузку на государственный аппарат и повысить качество предоставляемых населению социальных услуг за счет применения новых инструментов и внедрения инновационных практик.

В целом с 2020 года СОНКО взяли на себя предоставление на постоянной основе инновационных социальных услуг в сфере социальной защиты, образования, культуры и здравоохранения. В то же время изменение количества социально ориентированных некоммерческих организаций может показывать недостаточность финансирования: с наступлением кризисных явлений в 2020 году количество СОНКО снизилось и до настоящего времени не вернулось к уровню 2019 года. Кроме того, с каждым годом набирает большую актуальность вопрос, связанный с нехваткой выделяемых на льготных или субсидированных основаниях помещений, в которых могли бы осуществлять свою деятельность СОНКО. Во многом от решения этих вопросов будет зависеть состояние некоммерческого сектора в стране в ближайшие годы.

Список литературы:

- Байнова М.С. Волонтеры в экологическом сообществе // Роль бизнеса в трансформации общества — 2023: сборник материалов. М.: Университет «Синергия», 2023. С. 192–195.
- Грибенникова Э.А. Государственная поддержка общественных инициатив НКО в Российской Федерации // Экономика и управление: проблемы, решения. 2021. Т. 1. № 8(116). С. 133–139. DOI: [10.36871/ek.up.p.r.2021.08.01.019](https://doi.org/10.36871/ek.up.p.r.2021.08.01.019)
- Григорьев С.И., Катаева В.И., Фомичева Т.В. Инновационные практики социально ориентированных некоммерческих организаций (СО НКО) по делам семьи и детей в России // Уровень жизни населения регионов России. 2018. № 1(207). С. 54–59.
- Громова М.Н., Мерсиянова И.В. Государственная поддержка НКО и проблема оценки ее эффективности // Гражданское общество в России и за рубежом. 2016. № 1. С. 39–44.
- Дзгоева Д.Т. Социальный капитал как основа диалога между властью и обществом: опыт Санкт-Петербурга // Вопросы политологии. 2020. Т. 10. № 10(62). С. 2921–2929. DOI: [10.35775/PSI.2020.62.10.006](https://doi.org/10.35775/PSI.2020.62.10.006)
- Заседателева Г.В. Взаимодействие некоммерческих организаций и власти в период пандемии // Тенденции развития науки и образования. 2021. № 71–6. С. 36–39. DOI: [10.18411/lj-03-2021-218](https://doi.org/10.18411/lj-03-2021-218)

Захарова О.С. Социальное предпринимательство его место и роль в инновационном развитии России // Экономика и предпринимательство. 2023. № 7(156). С. 1451–1455. DOI: [10.34925/EIP.2023.156.7.262](https://doi.org/10.34925/EIP.2023.156.7.262)

Ионина В.А. Инновационные технологии в совместной работе государственных социальных служб и НКО: опыт г. Волгограда // Теория и практика социальной работы в современном социуме: материалы Всероссийской с международным участием научно-практической конференции. Липецк: Липецкий государственный педагогический университет имени П.П. Семенова-Тян-Шанского, 2019. С. 59–62.

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)

Плотникова О.И., Тарасова С.А. Развитие механизмов государственной поддержки социально ориентированных НКО // Библиотечное дело. 2014. № 7(217). С. 35–38.

Саломон Л. Финансовый рычаг добра. Новые горизонты благотворительности и социального инвестирования. М.: Альпина Паблишер, 2016.

Чашина А.А., Дерид Р.С. Стратегии развития социально ориентированных НКО в сфере социальной политики государства // Вестник Восточно-Сибирской Открытой Академии. 2021. № 41(41). URL: <https://research.sfu-kras.ru/publications/publication/45754005>

Шибяева С.С., Макурина Ю.А., Цукарев С.С. Активизация участия социально ориентированных НКО на селе как фактор развития территорий сельского хозяйства // Известия Санкт-Петербургского государственного аграрного университета. 2016. № 43. С. 247–255.

Шилькова В.В., Световцева Т.А. Системная институциональная структуризация некоммерческого сектора как предпосылка повышения эффективности межсекторного взаимодействия // Известия Юго-Западного государственного университета. Серия: Экономика. Социология. Менеджмент. 2019. Т. 9. № 2 (31). С. 121–128.

Abínzano I., López-Arceiz F., Zabaleta I. Can Taxregulations Moderate Revenue Diversification and Reduce Financial Distress in Nonprofitorganizations? // Annals of Public and Cooperative Economics. 2023. Vol. 94. P. 301–342. DOI: [10.1111/apce.12370](https://doi.org/10.1111/apce.12370)

Bassi A. The Relationship between Public Administration and Third Sector Organizations: Voluntary Failure Theory and Beyond // Nonprofit Policy Forum. 2022. Vol. 14. Is. 4. P. 385–404. DOI: [10.1515/npf-2022-0049](https://doi.org/10.1515/npf-2022-0049)

Ceka E., Warner L. Tracing the Effect of the Paycheck Protection Program on Nonprofit Capacity to Sustain Payroll and Services during COVID-19 // Nonprofit Management and Leadership. 2024. Vol. 35. Is. 1. P. 167–189. DOI: [10.1002/nml.21608](https://doi.org/10.1002/nml.21608)

Johnson A.F., Rauhaus B.M., Webb-Farley K. The COVID-19 Pandemic: A Challenge for US Nonprofits' Financial Stability // Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management. 2020. Vol. 33. Is. 1. P. 33–46. DOI: [10.1108/JPBAFM-06-2020-0076](https://doi.org/10.1108/JPBAFM-06-2020-0076)

Lee L.H., Kim S.-J. The Effect of Government Grants on Private Giving to East Asian Nonprofits: Implications for Social Work Managers // Advances in Social Work. 2020. Vol. 20. Is. 1. P. 95–113. DOI: [10.18060/23464](https://doi.org/10.18060/23464)

Liu Z., Van de Walle S. Understanding Policy Instruments for Steering Nonprofit Organizations in China: Only Carrots and Sticks? // Voluntas: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations. 2020. Vol. 31. P. 736–750. DOI: [10.1007/s11266-020-00231-8](https://doi.org/10.1007/s11266-020-00231-8)

Piatak J., Pettijohn S.L. Within Source Diversification When the Going Gets Tough: Examining Alterations to Human Service Nonprofit Funding by Levels of Government // Journal of Health and Human Services Administration. 2021. Vol. 44. Is. 1. P. 45–66. DOI: [10.37808/jhhsa.44.1.3](https://doi.org/10.37808/jhhsa.44.1.3)

Salamon L.M. Partners in Public Service: The Scope and Theory of Government-Nonprofit Relations // The Nonprofit Sector. A Research Handbook / ed. by W. Powell. New Haven: Yale University Press, 1987. P. 99–117.

Thornton J., Lacey J. Net Impact of Government Funding on Nonprofit Fiscal Health: Burden or Benefit? // *Nonprofit Management and Leadership*. 2023. Vol. 33. Is. 3. P. 561–584. DOI: [10.1002/nml.21533](https://doi.org/10.1002/nml.21533)

References:

Abínzano I., López-Arceiz F., Zabaleta I. (2023) Can Taxregulations Moderate Revenue Diversification and Reduce Financial Distress in Nonprofitorganizations? *Annals of Public and Cooperative Economics*. Vol. 94. P. 301–342. DOI: [10.1111/apce.12370](https://doi.org/10.1111/apce.12370)

Bassi A. (2022) The Relationship Between Public Administration and Third Sector Organizations: Voluntary Failure Theory and Beyond. *Nonprofit Policy Forum*. Vol. 14. Is. 4. P. 385–404. DOI: [10.1515/npf-2022-0049](https://doi.org/10.1515/npf-2022-0049)

Baynova M.S. (2023) Volunteers in the Ecological Community. *Rol' biznesa v transformatsii obshchestva — 2023: sbornik materialov*. Moscow: Universitet "Sinergiya". P. 192–195.

Ceka E., Warner L. (2024) Tracing the Effect of the Paycheck Protection Program on Nonprofit Capacity to Sustain Payroll and Services during COVID-19. *Nonprofit Management and Leadership*. Vol. 35. Is. 1. P. 167–189. DOI: [10.1002/nml.21608](https://doi.org/10.1002/nml.21608)

Chashchina A.A., Derid R.S. (2021) Strategies for the Development of Socially Oriented NGOS in the Field of Social Policy of the State. *Vestnik Vostochno-Sibirskoy Otkrytoy Akademii*. No. 41(41). Available at: <https://research.sfu-kras.ru/publications/publication/45754005>

Dzgoyeva D.T. (2020) Social Capital as the Basis for Dialogue between Authorities and Society: Case of St. Petersburg. *Voprosy politologii*. No. 10(62). P. 2921–2929. DOI: [10.35775/PSI.2020.62.10.006](https://doi.org/10.35775/PSI.2020.62.10.006)

Gribennikova E.A. (2021) State Support for Public Initiatives of NGOS in the Russian Federation. *Ekonomika i upravleniye: problemy, resheniya*. Vol. 1. No. 8(116). P. 133–139. DOI: [10.36871/ek.up.p.r.2021.08.01.019](https://doi.org/10.36871/ek.up.p.r.2021.08.01.019)

Grigor'yev S.I., Katayeva V.I., Fomichyova T.V. (2018) Innovative Practices of Socially Oriented Non-profit Organizations on Family and Children's Affairs in Russia. *Uroven' zhizni naseleniya regionov Rossii*. No. 1(207). P. 54–59.

Gromova M.N., Mersiyanova I.V. (2016) State Support of the Non-Profit Sector and Issue of Estimation of Its Efficiency. *Grazhdanskoye obshchestvo v Rossii i za rubezhom*. No. 1. P. 39–44.

Ionina V.A. (2019) Innovative technologies in the Joint Work of State Social Services and NGOS: The Experience of Volgograd. *Teoriya i praktika sotsial'noy raboty v sovremennom sotsiume: materialy Vserossiyskoy s mezhdunarodnym uchastiyem nauchno-prakticheskoy konferentsii*. Lipetsk: Lipetskiy gosudarstvennyy pedagogicheskiy universitet imeni P.P. Semenova-Tyan-Shanskogo. P. 59–62.

Johnson A.F., Rauhaus B.M., Webb-Farley K. (2020) The COVID-19 Pandemic: A Challenge for US Nonprofits' Financial Stability. *Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management*. Vol. 33. Is. 1. P. 33–46. DOI: [10.1108/IPBAFM-06-2020-0076](https://doi.org/10.1108/IPBAFM-06-2020-0076)

Kul'kova V.Yu. (2020) Non-Profit Sector and Government Support for Non-Profit Organizations in the Service Sector in the 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)

Lee L.H., Kim S.-J. (2020) The Effect of Government Grants on Private Giving to East Asian Nonprofits: Implications for Social Work Managers. *Advances in Social Work*. Vol. 20. Is. 1. P. 95–113. DOI: [10.18060/23464](https://doi.org/10.18060/23464)

Liu Z., Van de Walle S. (2020) Understanding Policy Instruments for Steering Nonprofit Organizations in China: Only Carrots and Sticks? *Voluntas: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*. Vol. 31. P. 736–750. DOI: [10.1007/s11266-020-00231-8](https://doi.org/10.1007/s11266-020-00231-8)

Piatak J., Pettijohn S.L. (2021) Within Source Diversification When the Going Gets Tough: Examining Alterations to Human Service Nonprofit Funding by Levels of Government. *Journal of Health and Human Services Administration*. Vol. 44. Is. 1. P. 45–66. DOI: [10.37808/jhhsa.44.1.3](https://doi.org/10.37808/jhhsa.44.1.3)

Plotnikova O.I., Tarasova S.A. (2014) Razvitiye mekhanizmov gosudarstvennoy podderzhki sotsial'no oriyentirovannykh NKO [Development of mechanisms of state support for socially oriented NPOs]. *Bibliotechnoye delo*. No. 7(217). P. 35–38.

Salamon L.M. (1987) Partners in Public Service: The Scope and Theory of Government-Nonprofit Relations. In: Powell W. (ed.) *The Nonprofit Sector. A Research Handbook*. New Haven: Yale University Press. P. 99–117.

Salamon L.M. (2016) *Leverage for Good. An Introduction to the New Frontiers of Philanthropy and Social Investment*. Moscow: Al'pina Publisher.

Shibayeva S.S., Makurina Yu.A., Tsukarev S.S. (2016) Aktivizatsiya uchastiya sotsial'no oriyentirovannykh NKO na sele kak faktor razvitiya territoriy sel'skogo khozyaystva [Activation of participation of socially oriented NPOs in rural areas as a factor in the development of agricultural territories]. *Izvestiya Sankt-Peterburgskogo gosudarstvennogo agrarnogo universiteta*. No. 43. P. 247–255.

Shil'kova V.V., Svetovtseva T.A. (2019) System Institutional Structuring of the Noncommercial Sector as a Precondition of the Increase of Intersectoral Cooperation Efficiency. *Izvestiya Yugo-Zapadnogo gosudarstvennogo universiteta. Seriya: Ekonomika. Sotsiologiya. Menedzhment*. No. 2(31). P. 121–128.

Thornton J., Lacey J. (2023) Net Impact of Government Funding on Nonprofit Fiscal Health: Burden or Benefit? *Nonprofit Management and Leadership*. Vol. 33. Is. 3. P. 561–584. DOI: [10.1002/nml.21533](https://doi.org/10.1002/nml.21533)

Zakharova O.S. (2023) Social Entrepreneurship, Its Place and Role in Innovative Development of Russia. *Ekonomika i predprinimatel'stvo*. No. 7(156). P. 1451–1455. DOI: [10.34925/EIP.2023.156.7.262](https://doi.org/10.34925/EIP.2023.156.7.262)

Zasedateleva G.V. (2021) Vzaimodeystviye nekommercheskikh organizatsiy i vlasti v period pandemii [Interaction between non-profit organizations and government during the pandemic]. *Tendentsii razvitiya nauki i obrazovaniya*. No. 71–6. P. 36–39. DOI: [10.18411/lj-03-2021-218](https://doi.org/10.18411/lj-03-2021-218)

Эволюция механизмов взаимодействия руководства СССР и БССР по ликвидации последствий аварии на Чернобыльской АЭС

Боев Павел Андреевич

Аспирант, SPIN-код РИНЦ: [7917-4746](#), ORCID: [0009-0008-7910-473X](#), pavelboev98@gmail.com

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

Аннотация

В статье рассматривается проблема коммуникации между Белорусской ССР (БССР) и союзным центром по вопросу ликвидации последствий аварии на Чернобыльской АЭС (ЧАЭС) в динамично изменяющихся политических условиях перестройки. Авария на ЧАЭС оказала сильное влияние на экономическое, политическое состояние государства и общества, а также повлияла на систему государственного управления и отношения между союзным центром и руководством БССР. Процесс данных изменений можно разделить на три этапа: 1986 год, в котором союзный центр играл ключевую роль в принятии решений по ликвидации последствий аварии; 1987–1988 годы, когда начинали складываться первые предпосылки для большей роли республики в данном вопросе, и 1989–1991 годы, когда республика попыталась проводить свои нормы поставок в союзных ведомствах. На первом этапе союзная Правительственная комиссия и Оперативная группа Политбюро ЦК КПСС являлись определяющей силой ликвидации аварии, поставляя необходимые средства и материалы в пострадавшие регионы, мобилизуя ресурсы СССР. На втором этапе на фоне демократизации общественно-политических отношений БССР начинала формулировать запросы сверх союзных поставок. Наконец, на третьем этапе в БССР была создана программа по ликвидации последствий на ЧАЭС, охватывавшая широкий круг потребностей на пострадавших территориях и требовавшая новых капитальных вложений. Первоначально, в 1989 году, инициатива во взаимоотношениях с союзным центром находилась в руках республики, однако под влиянием республиканских программ центр сформулировал собственную программу по ликвидации последствий аварии, которой и руководствовался до дезинтеграции СССР в 1991 году. В результате проведенного анализа делается вывод, что, несмотря на первоначальное снабжение БССР всем необходимым и изменение взаимоотношений центра и руководства БССР, к началу 90-х годов политическая нестабильность в Советском Союзе не давала возможности союзному центру в полной мере реализовывать взятые на себя обязательства.

Ключевые слова

Чернобыльская АЭС, Белорусская ССР, СССР, М.С. Горбачёв, перестройка.

Для цитирования

Боев П.А. Эволюция механизмов взаимодействия руководства СССР и БССР по ликвидации последствий аварии на Чернобыльской АЭС // Государственное управление. Электронный вестник. 2025. № 110. С. 21–33. DOI: 10.55959/MSU2070-1381-110-2025-21-33

Evolution of Interaction Mechanisms between the USSR and the BSSR to Eliminate Consequences of the Chernobyl Disaster

Pavel A. Boev

Postgraduate student, ORCID: [0009-0008-7910-473X](#), pavelboev98@gmail.com

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

Abstract

The article examines the problem of communication between the Belorussian SSR (BSSR) and the Union center on the issue of eliminating the consequences of the Chernobyl disaster in the dynamically changing political conditions of Perestroika. The Chernobyl disaster had a strong impact on the economic and political state of the country and society, as well as on the system of public administration and relations between the union center and the leadership of the BSSR. The process of these changes can be divided into three stages: 1986, in which the Union center played a key role in making decisions to eliminate the consequences of the disaster; 1987–1988, when the first prerequisites for a greater role of the republic in this matter began to take shape, and 1989–1991, when the republic tried to implement its supply standards in the union departments. At the first stage, the Union Government Commission and the Operational Group of the Politburo of the Central Committee of the CPSU were the determining force in the liquidation of the accident, supplying the necessary funds and materials to the affected regions, mobilizing the resources of the USSR. In the second stage, against the background of the democratization of socio-political relations, the BSSR began to formulate requests in excess of allied supplies. Finally, at the third stage, the BSSR created a program to eliminate the consequences of the disaster at the Chernobyl nuclear power plant, which covered a wide range of needs in the affected territories and required new capital investments. Initially, in 1989, the initiative in relations with the union center was in the hands of the republic, but under the influence of republican programs, the center formulated its own program to eliminate the consequences of the disaster, which was guided by the disintegration of the USSR in 1991. As a result, it is concluded that despite the initial supply of everything necessary to the BSSR and the change in the relationship between the center and the leadership of the BSSR, by the early 90s, political instability in the Soviet Union did not allow the union center to fully implement its obligations.

Keywords

Chernobyl nuclear power plant, Belorussian SSR, USSR, Mikhail Gorbachev, Perestroika.

For citation

Boev P.A. (2025) Evolution of Interaction Mechanisms between the USSR and the BSSR to Eliminate Consequences of the Chernobyl Disaster. *Gosudarstvennoye upravleniye. Elektronnyy vestnik*. No. 110. P. 21–33. DOI: 10.55959/MSU2070-1381-110-2025-21-33

Дата поступления/Received: 20.01.2025

Введение

Авария на Чернобыльской АЭС (ЧАЭС), произошедшая 26 апреля 1986 года, стала одной из самых разрушительных техногенных катастроф XX века. Данное событие нанесло не только тяжелый удар по хозяйству, экономике Советского Союза, но также стало экзаменом на прочность для системы командования союзного центра и политики М.С. Горбачёва, направленной на демократизацию государственного управления. Чернобыльская трагедия стала неотъемлемой частью потрясений СССР в последнее десятилетие его существования, повлияла на жизнь ряда регионов Российской Федерации и Республики Беларусь (РБ) вплоть до сегодняшнего дня.

Данная тема не теряет актуальность во многом потому, что во второй половине 80-х годов под влиянием Чернобыльской аварии сформировались многие предпосылки взаимоотношений между Минском и Москвой, оформились хозяйственные связи между регионами, были возведены объекты, существующие до сих пор, а также появились организации ветеранов Чернобыля, влиявшие на политику позднего СССР и ранних этапов существования РФ и РБ.

При этом, несмотря на глубокое изучение темы в отечественной и зарубежной историографии, ведомственные отношения между БССР и союзным центром до сих пор не были подробно рассмотрены на хронологическом отрезке с 1986 по 1991 годы.

Основные работы по теме катастрофы на Чернобыльской АЭС можно разделить на три группы. Первая посвящена непосредственно моменту взрыва на ЧАЭС, его первопричине: здесь можно упомянуть исследования Н.Е. Борисова [Борисов 2022], в которых подробно проанализированы особенности управления атомной станцией в первые часы после аварии. Ко второй группе относятся аналитические статьи, главным предметом которых являются последствия аварии — степени заражения населения, почв, вод [Демичев 1997; Токарев 2016; Drozdovitch 2022]. Третья группа включает в себя обобщающие монографии и диссертационные исследования, подробно раскрывающие анатомию аварии [Ильин 1996; Тогобицкий 1996; Higginbotham 2019]¹.

Цель данной работы состоит в том, чтобы охарактеризовать эволюцию взаимоотношений между союзным центром и руководством Белорусской ССР и сделать выводы об их динамике с 1986 по 1991 год. Для реализации этой цели необходимо решить ряд задач: разделить указанный хронологический период на этапы; охарактеризовать каждый этап с точки зрения взаимоотношений союза и БССР; выделить и рассмотреть ключевые события и документы, определяющие эволюцию механизмов взаимоотношений на каждом этапе.

Роль союзного центра и ведомств БССР в ликвидации последствий Чернобыльской катастрофы в 1986 году

Анализируя особенности взаимодействия союзного центра и БССР в вопросах ликвидации последствий аварии на ЧАЭС, необходимо коснуться причин аварии на станции. Среди них можно выделить технические, ведомственные (системные) и кадровые.

К техническим причинам относится тот факт, что реактор типа РБМК-1000, который был установлен на ЧАЭС, имел ряд несовершенств. Ранее, в 1975 году, на Ленинградской АЭС схожий реактор едва не привел к трагедии, подобной Чернобыльской.

К ведомственным причинам трагедии относятся прежде всего анализ предшествующих аварийных случаев и проектирование данного реактора. До аварии в высшие государственные органы сообщалось об опасности реакторов такого типа, однако ни ведомственные, ни отраслевые министерства, ни контролирующие их органы не внесли необходимые корректировки в работу².

¹ См. также: Дьяченко А.А. Опыт ликвидации последствий катастрофы на Чернобыльской АЭС: деятельность государственных органов СССР (1986–1991 гг.): дис... канд. ист. наук. М., 2002.

² Там же. С. 14.

Кроме того, как выяснилось после аварии, сама станция была спроектирована с большим количеством нарушений, в частности планировка помещений не соответствовала проектным чертежам, и были выявлены факты экономии на ряде систем [Соловьев и др. 2023, 103]. Таким образом, не было точных данных, как может повести себя реактор в случае аварии [Higginbotham 2019, 75]. К системным причинам относится и то, что в СССР до аварии на ЧАЭС не было создано ни одной по-настоящему работающей системы ликвидации техногенных катастроф. Кроме экспертных отрядов, которые были крайне малочисленны, ведомства союзного центра не имели действительных механизмов для ликвидации настолько масштабной техногенной катастрофы. Союзному центру приходилось в экстремальных условиях искать методы для борьбы с заражением радиацией.

К кадровым причинам относился подбор персонала станции, допустившего аварию. Причиной катастрофы стали испытания турбогенератора на 4 энергоблоке. В процессе работы операторы допустили ошибку, приведя реактор в нерегламентированное состояние. Согласно требованиям безопасности, в данном случае реактор необходимо было на сутки оставить без нагрузки. Однако испытания продолжились вопреки инструкциям, что сделало реакции в реакторе неконтролируемыми. Кроме того, для продолжения эксперимента было решено снять защитные барьеры, которые могли бы принудительно остановить работу реактора [Соловьев и др. 2023, 142]. Последний защитный механизм не сработал из-за чрезвычайно возросшей скорости химических процессов.

Вышеописанные действия повлекли взрыв, разрушивший 4 энергоблок. Разрушение сопровождалось выбросом радиоактивных веществ, горением графитовых стержней, содержащихся в реакторе, разрушением кровли и возникновением пожара³. Поскольку Украинская и Белорусская ССР не обладали достаточным объемом технических средств для ликвидации аварии, союзному центру было необходимо направить свои ресурсы для помощи пострадавшим республикам. Процесс взаимодействия союзного центра и БССР можно разделить на три этапа, каждый из которых характеризовался особыми чертами интенсивности коммуникации. Первый этап — начальный, приходящийся на 1986 год. Второй этап — 1987–1988 годов, когда ликвидация последствий аварии была во многом зависима от норм, задаваемых союзным центром. Третий этап — 1989–1991, когда БССР начала активнее направлять запросы в союзный центр и пытаться реализовать свои нормы ресурсных поставок.

Первые часы после аварии в союзный центр не поступало достоверной информации о причинах случившегося и масштабах катастрофы. Должностные лица области не были сразу оповещены сотрудниками станции. Начальнику гражданской обороны станции было также запрещено что-либо сообщать о положении на объекте [Тогобицкий 1996, 133]. Попытка скрыть информацию об аварии была предпринята начальником станции В.П. Брюхановым. Впоследствии он также передал недостоверные сведения о произошедшем на ЧАЭС⁴. В частности, по этой причине у властей Припяти не было оснований для эвакуации городского населения и принятия мер для защиты населения [Борисов 2022, 50]. Эти обстоятельства также повлияли на то, что в первые часы после аварии союзный центр не располагал объективной информацией. В итоге само руководство станции допустило ряд ошибок, которые замедлили реакцию на аварию [Борисов 2023, 452].

Как только о трагедии стало известно, союзный центр взялся за купирование очага кризиса. Прежде всего спецбортom Министерства атомной энергетики в Чернобыль для радиационного и клинического анализа вылетела аварийная бригада Г.Д. Селидовкина [Ильин 1996, 84]. Однако экспертной группы было недостаточно. Возможная опасность распространения радиоактивного

³ Там же. С. 217.

⁴ Там же. С. 104.

заражения подтолкнула союзный центр к немедленной реакции — созданию системы, выстраиванию вертикали ведомств, задействованных в ликвидации последствий аварии. Благодаря распоряжению Совмина СССР, 26 апреля была создана Правительственная комиссия под руководством Б.Е. Щербины. Комиссии предстояло расследовать причины трагедии, организовать работу по ликвидации последствий аварии на местах, а также в итоге стать главным элементом связи центра и Чернобыля.

Комиссия оказалась на месте аварии 28 апреля. По прибытии ей пришлось не только расследовать причины аварии, снимать показания приборов-самописцев, но и организовывать руководство первоначальными мероприятиями по ликвидации последствий, поскольку руководство станции было деморализовано и не имело четкого плана работ [Соловьев и др. 2023, 20–21]. На 4 энергоблоке продолжался пожар, сопровождавшийся выбросами радионуклидов, что также осложняло работу комиссии [Там же, 23].

В Политбюро ЦК КПСС была создана Оперативная группа, возглавляемая Председателем Совета министров Н.И. Рыжковым и Секретарем ЦК КПСС Е.К. Лигачёвым. Именно Оперативная группа, опираясь на запросы, формулируемые на месте аварии комиссией Б.Е. Щербины, руководила направлением государственных ресурсов для скорейшей ликвидации последствий аварии. Н.И. Рыжков в воспоминаниях сообщал о более чем 400 вопросах, которые были решены Оперативной группой [Рыжков 1992, 138].

Деятельность Оперативной группы и скорость принимаемых решений подтвердили авторитет Политбюро, которое обеспечивало поиск необходимых средств и ресурсов в кризисных обстоятельствах.

На фоне увеличения объема ресурсов, привлекаемого для ликвидации последствий аварии, росло и число комиссий, вовлеченных в работы. Кроме Правительственной комиссии и Оперативной группы создавались ведомственные комиссии — при МВД, Президиуме Академии наук СССР, иных ведомствах. Создавались также республиканские комиссии и оперативные группы в УССР и БССР. Отдельно необходимо упомянуть комиссии, руководившие конкретными мероприятиями, — комиссию ответственную за переселение Припяти, аварийно-восстановительную комиссию А.Н. Семёнова, комиссию П.А. Полад-Заде, занимавшуюся сохранением водных источников. Отдельно стоит упомянуть Вооруженные силы, мобилизовавшие военнослужащих Прикарпатского, Киевского и Белорусского военных округов, предоставлявшие технику, личный состав, медиков, войска РХБЗ для работ по дезактивации населенных пунктов и для восстановления объектов.

Союзный центр, таким образом, создавал вертикальную систему управления: Правительственная комиссия Б.Е. Щербины, находящаяся непосредственно на месте аварии, отправляла запрос в Оперативную группу, а та формулировала запросы и отправляла их на уровень министерств, республик и т. д.

Ликвидация катастрофы требовала тесного взаимодействия союзных и республиканских ведомств. МВД тесно сотрудничало с оперативными группами МВД БССР и УССР в вопросах обеспечения безопасности зараженной зоны, недопущения мародерства, а впоследствии огораживания зараженного участка. Вооруженные силы мобилизовали части РХБЗ Белорусского военного округа. Тесная коммуникация также происходила между союзным и республиканскими отделениями Минздрава.

Белорусская ССР приняла на себя значительный удар после аварии на ЧАЭС. Общая площадь заражения республики составила 46,5 тыс. км² — 23% территории БССР с населением около 2 300 000 человек⁵.

⁵ Беларусь и Чернобыль: 36 лет спустя. Информационно-аналитические материалы. Минск: [б.и.], 2022. С. 4.

Выстроенная союзным центром система имела вертикальное подчинение, однако в первые дни после аварии ряд решений принимали местные власти без санкции из республиканского или союзного центра. К этим решениям относились распоряжение Гомельского облисполкома о переселении беременных, детей и стариков из 30-километровой зоны от ЧАЭС [Демичев 1997, 185], распоряжение Хойникского райисполкома о запрете проведения хозяйственных работ в 5 километрах от станции [Демичев 2018, 191]. Несмотря на предпринятые меры, жителей белорусских населенных пунктов не удалось уберечь от доз радиации, полученных вследствие потребления коровьего молока, зараженного I-131 [Drozdovitch 2022, 48]. У жителей 30-километровой зоны средние дозы облучения щитовидки составили 0,68 Гр. для взрослых и 3,1 Гр. для детей [Bouville et al. 2007].

Кроме республиканских сил МВД и Белорусского военного округа, со стороны БССР в ликвидации последствий аварии принимали силы Гражданской обороны, а также научные кадры. В мае 1986 года при Президиуме Академии наук БССР была создана Оперативная группа Н.А. Борисевича, которая в контакте с советской Академией наук и Академией наук УССР разрабатывала рекомендации по контролю питания, диагностике онкологических заболеваний, а также занималась исследовательской деятельностью на зараженных территориях [Токарев 2016, 71]. Специально для исследования чернобыльской проблемы в 1987 году был создан Гомельский институт радиобиологии.

26 апреля 1986 года из доклада Правительственной комиссии стали известны промежуточные итоги расследования о причинах аварии. Главной причиной аварии были названы как ошибки работников, дирекции станции (В.П. Брюханова), так и проблемы в самой конструкции реактора. Часть вины была возложена также на Министерство среднего машиностроения, сотрудники которого, согласно докладу, не обеспечили достаточное научное сопровождение работ. Госатомэнергонадзор был обвинен в ненадлежащем контроле за соблюдением правил технической и ядерной безопасности.

Таким образом, авария на ЧАЭС бросила тень на несколько ведомств и саму отрасль атомной энергетики, подняла дискуссию в обществе о целесообразности существования атомной энергетики в целом. Процесс ликвидации аварии также не был безупречным, в частности в области медицинского обеспечения, что подтвердили Н.И. Рыжков и Е.К. Лигачёв, посетившие Чернобыль 2 мая 1986 года. После их визита было принято решение об ограждении 30-километровой зоны вокруг ЧАЭС. К работам кроме сотрудников Министерства среднего машиностроения также были привлечены республиканские силы МВД и армии.

М.С. Горбачёв выступил перед согражданами только 14 мая. Данное промедление было связано с тем, что точных причин взрыва на ЧАЭС долгое время так и не получалось установить. В выступлении генсек отметил организационную роль Политбюро, а также заверил граждан, что благодаря совместным усилиям удалось избежать значительного ущерба⁶.

Несмотря на заверения М.С. Горбачёва о том, что «худшее позади», можно сказать, что эффект Чернобыля, в частности информационно-политический, начал влиять на положение в стране спустя несколько лет. Ликвидация аварии на ЧАЭС показала несовершенство самой системы управления позднего СССР. Во многом причина самой катастрофы крылась в системных просчетах, о которых говорилось выше. Кроме того, процесс ликвидации часто шел экспериментально. У союзных органов не было выверенного плана действий при подобных экстренных ситуациях. В условиях вертикальной системы горизонтальные связи, связи между ведомствами, были слабо налажены. Сведения часто собирались только в центре, не существовало обмена на стадии до передачи отчета в Оперативную

⁶ Выступление М.С. Горбачева по советскому телевидению (Чернобыль) 14 мая 1986 года. С. 3 // Горбачёв-Фонд [Электронный ресурс]. URL: https://www.gorby.ru/userfiles/file/chernobyl_pril_6.pdf (дата обращения: 16.01.2025).

группу. Подобное положение не позволяло выстроить единую отчетную систему [Ильин 1996, 212]. Наконец, первоначально недостаточное освещение черновыльской проблемы ускорило складывание экологической повестки в СССР, создало почву для появления мифов о Чернобыльской аварии, которые подхватывались именитыми учеными: например, А.Д. Сахаров в беседе с белорусским писателем А.М. Адамовичем в 1989 году подтверждал гипотезу о том, что, спасая Москву, союзный центр с помощью авиации посадил зараженное облако на Брянщине и Могилёвщине⁷.

Взаимодействие союзного центра и государственных органов БССР в 1987–1988 гг. и влияние итогов XIX партийной конференции

После ликвидации острой фазы аварии было необходимо обустроить жизнь вынужденных переселенцев, культивировать новые хозяйственные площади, продолжать вести дезактивационные работы. Для проведения всех этих работ Белорусской ССР не хватало собственных ресурсов. По этой причине после аварии на ЧАЭС Минск все более становился зависимым от Москвы в области поставок техники, топлива, медикаментов. На протяжении последующих лет значительная часть коммуникации между союзным центром и БССР будет строиться вокруг средств, выделяемых на ликвидацию последствий Чернобыльской аварии.

В 1987 году решающее положение союзного центра в вопросе ликвидации последствий на ЧАЭС сохранялось. Республиканские ведомства, в частности МВД, охраняли границы зоны отчуждения, в то время как научные кадры союзного центра продолжали проводить исследования на Чернобыльской АЭС. Союзный центр также курировал и мобилизовал трудовые ресурсы на восстановление и постройку новых социальных и хозяйственных объектов в БССР и УССР. В работах на пострадавших территориях были задействованы рабочие из республик Прибалтики, Закавказья, Средней Азии. Кроме курирования ликвидации последствий аварии, Правительственной Комиссии и Совету министров СССР приходилось также искать средства и руководить новыми проектами, связанными с ЧАЭС, — проектом «Укрытие», постройкой города Славутича на территории УССР и т. д.

При этом в 1987 году республиканские министерства и ведомства, в частности Советы министров УССР и БССР, начинали играть более заметную роль в дальнейшей ликвидации последствий аварии. В этот период украинская сторона направляла запросы в центр с просьбами поставить ей необходимые материалы и обеспечить техникой. Белорусская сторона была в данной области значительно скромнее. За 1986 год на нужды Чернобыля, согласно сообщению Председателя Совета министров БССР М.В. Ковалёва, было использовано 190 млн рублей⁸. В апреле 1987 года от М.В. Ковалёва и Секретаря ЦК КПБ Е.Е. Соколова поступил запрос о капиталовложениях для ликвидации последствий аварии на 1988–1990 годы: «Вместе с тем по мере углубленного обследования территорий с нарушенной экологической обстановкой выявлена необходимость осуществления в 1988–1990 годах дополнительных работ по дезактивации загрязненных территорий, строительству объектов производственного и культурно-бытового назначения, дорог. На эти цели требуются капитальные вложения в объеме 527,54 млн рублей, в том числе для Гомельской области — 353,35 млн рублей и Могилёвской — 174,19 млн рублей»⁹.

В запросе указывались следующие подразделы: «на осуществление мероприятий по дезактивации населенных пунктов и загрязненных территорий», «комплексная застройка населенных пунктов для эвакуированного населения», «строительство объектов с целью сохранения объемов производства сельскохозяйственной продукции»¹⁰. Данные подразделы сопровождались ведомостью, в которой содержались запросы на необходимые материалы и технику. Как можно

⁷ Сахаров А.Д. Диалог с Алесем Адамовичем: Жить на Земле, и жить долго. 1989 г. // Музей Сахарова [Электронный ресурс]. URL: <https://www.sakharov.space/lib/dialog-s-alesem-adamovichem-zhit-na-zemle-i-zhit-dolgo> (дата обращения: 16.01.2025).

⁸ Государственный архив Российской Федерации (ГАРФ). Фонд Р5446. Оп. 148. Ед. хр. 339. С. 74.

⁹ Там же. Ед. хр. 1898. С. 1.

¹⁰ Там же.

заметить из представленных разделов, республиканские власти обращались к союзному центру не только с целью дезактивации загрязненных районов, но и для восстановления хозяйственных объектов. Впоследствии подобные просьбы в адрес союзного центра от Минска будут лишь учащаться. Первый Секретарь ЦК КПБ Е.Е. Соколов и Председатель Совета министров СССР М.В. Ковалёв также отдельно запрашивали у союзного центра 159 млн рублей на восстановление объектов Гомельской и Могилёвской областей¹¹. Данный запрос был отдельно продублирован для Н.Н. Рыжкова¹².

Постановлением Совета министров СССР положения ведомости удовлетворялись. На 1988 год лимит централизованных капитальных вложений для Совета министров Белорусской ССР увеличивался на 50 млн рублей (в том числе 40 млн рублей должны были выделяться на строительно-монтажные работы) за счет резервного фонда Совета министров СССР¹³. Кроме того, Совету министров БССР после согласования с Минфином, Госснабом и Госпланом СССР разрешалось воспользоваться 56 млн рублей капитальных вложений (на строительно-монтажные работы из них выделялось 44 млн рублей)¹⁴.

Исходя из приведенных данных, можно отметить, что спустя год после аварии союзный центр выделял хозяйственные средства для БССР по запросу республики. Центр также курировал взаимодействие республиканских и союзных ведомств, что подтверждают решения Правительственной комиссии, в частности решение № 487 от 6 декабря 1987 года¹⁵. Согласно тексту решения, Госкомгидромет СССР, Госагропром СССР, Минобороны СССР совместно с Советами министров УССР и БССР должны были на основании измерения уровней радиоактивного загрязнения уточнить зону отселения. Система охраны зон отселения разрабатывалась союзным МВД также совместно с республиканскими Советами министров.

Контроль за своевременным исполнением плановых работ ложился на союзный центр. Б. Щербине как главе Правительственной комиссии приходилось разбирать жалобы представителей местной власти, ведомств и министерств, вовлеченных в восстановление зараженных территорий. Чаще всего жалобы были связаны со срывом сроков работ, с задержками поставок сырья и оборудования.

Необходимо добавить, что взаимодействие между БССР и союзными министерствами не ограничивалось чернобыльской проблемой. Министерства СССР также поддерживали Белоруссию и в иных нуждах — увеличении зарплатных фондов, поставке оборудования и станков для нуждающихся предприятий, поставке материалов для Витебской области, пострадавшей в августе 1987 года от ливней и ветров, и т. д.¹⁶.

Переломным моментом в отношениях союзного центра и БССР в вопросе о ликвидации последствий аварии стал 1988 год и XIX партийная конференция, проходившая с 28 июня по 1 июля. Несмотря на то, что вопрос Чернобыля был представлен на ней весьма ограничено, данная конференция, актуализировавшая партийный демократизм, дискуссию, а также расширившая полномочия Съезда народных депутатов, была воспринята в БССР, в частности в ЦК КПБ, с большим энтузиазмом¹⁷. Фокус внимания белорусских представителей был сосредоточен главным образом на хозяйственном и экономическом аспектах. Экономика на XIX партийной конференции была названа М.С. Горбачёвым «решающей сферой жизни»¹⁸. Отдельно в докладе генсека упоминалась необходимость расширения прав союзных республик, их экономической самостоятельности¹⁹.

¹¹ Там же. С. 11.

¹² Там же. С. 13–14.

¹³ Там же. С. 18.

¹⁴ Там же.

¹⁵ Там же. Оп. 150. Ед. хр. 1616. С. 233.

¹⁶ Там же. Оп. 148. Ед. хр. 339. С. 38.

¹⁷ Материалы XI пленума Центрального Комитета Компартии Белоруссии, 4 окт. 1988 г. Минск: [б.и.], 1988. С. 38.

¹⁸ XIX Всесоюзная конференция Коммунистической партии Советского Союза, 28 июня – 1 июля 1988 г.: Стенографический отчет. В 2 т. Т. 1. М.: Политиздат, 1988. С. 21.

¹⁹ Там же. С. 66.

Рост самостоятельности республики, переход на хозрасчет, расширение функций Совета народных депутатов открывали перед руководством БССР новое поле экономического и политического развития. С одной стороны, подобная перспектива давала Белоруссии возможность сосредоточиться на собственных потребностях, при этом черныбыльская проблема не могла быть решена Минском без помощи союзного центра. Увеличивающиеся возможности, открывающиеся перед БССР, были ограничены черныбыльским фактором, на восстановление хозяйства требовалось все больше средств.

По указанным выше причинам в 1988 году представители Белорусской ССР изменили подход к коммуникации с союзным центром, пойдя по примеру УССР. С 1988 года запросы БССР в Правительственную комиссию увеличиваются.

В феврале 1988 года от заместителя Председателя Совета министров Белорусской ССР Ю.М. Хусаинова поступил запрос на увеличение поставки топочного мазута, автомобильного бензина и дизельного топлива²⁰. В том же месяце Секретарь Могилёвского обкома КПБ В. Леонов и Председатель Могилёвского облисполкома А. Кичкайло обращались к Председателю Совета министров СССР Н.И. Рыжкову с жалобой на задержку поставок щебня и каменного отсева из карьеров УССР и БССР, из-за чего не получалось благоустроить населенные пункты и фермы²¹. На это обращение последовала резкая реакция Б.Е. Щербины в записке на имя министра путей сообщений Н.С. Конарева с требованием немедленно наладить поставки²². От Секретаря Гомельского обкома КП Белоруссии А. Камая и Председателя Гомельского облисполкома А. Граховского поступил также запрос на десятки единиц техники, тысячи тонн цемента, угля, битума, топлива и т. д.²³ Данный запрос был переадресован Б.Е. Щербиной в Госснаб с формулировкой «Прошу рассмотреть»²⁴. В итоге Постановлением Совета министров центр выделил часть запрашиваемой техники. Поскольку не был выделен необходимый объем угля, Гомельскому областному исполкому Совета народных депутатов пришлось в июне отдельно запрашивать 30 000 тонн, на что было получено положительное решение Госснаба²⁵.

Как можно заметить, к 1988 году не все запросы республики центру удавалось выполнить в полном объеме. Запрос А. Камая и А. Граховского был удовлетворен не полностью. По этой причине в Верховном Совете Белоруссии зрело недовольство. На XI сессии Верховного Совета БССР неоднократно подчеркивалось, что Республика все чаще выступает в роли просителя. Данное положение расценивалось рядом членов Верховного Совета как унижительное, раздавались призывы требовать, а не просить²⁶.

В то же время в самой Белоруссии вопрос Чернобыля резко политизировался. Ко второй половине 80-х годов белорусская оппозиция, основу которой составляла интеллигенция, представленная «Белорусским народным фронтом» (БНФ), активно использовала тему катастрофы на ЧАЭС, чтобы дискредитировать республиканские власти. В 1989 году (26 апреля) прошел первый несанкционированный митинг «Черныбыльский шлях», организованный БНФ, который с этого момента стал регулярным. В том же году писатель Алесь Адамович, рассказывавший о проблемах ликвидации последствий Чернобыльской аварии, высказывал недоверие союзным органам. Первоначальные ограниченные запросы в союзный центр со стороны Белоруссии объяснялись Адамовичем тем, что Ковалёв отказался от помощи, проявив белорусскую скромность за счет народа²⁷.

²⁰ Государственный архив Российской Федерации (ГАРФ). Ф. 5446. Оп.149. Ед. хр. 1566. С. 122.

²¹ Там же. С. 195–196.

²² Там же. С. 199.

²³ Там же. С. 202–204.

²⁴ Там же. С. 205.

²⁵ Там же. С. 218.

²⁶ Адзінаццатая сесія Вярхоўнага Савета Беларускай ССР адзінаццатага склікання (Одиннадцатая сессия Верховного Совета Белорусской ССР одиннадцатого созыва), 28–29 ліп. 1989 г.: Стэнагр. справаздача. Минск: Беларусь, 1989. С. 358.

²⁷ Национальный архив Республики Беларусь (НАРБ). Ф. 4п. Оп. 156. Ед. хр. 626. С. 126.

Таким образом, чернобыльский вопрос становился все более болезненным для БССР. Кроме тяжелых экономических потерь, увеличения зависимости от Москвы, Чернобыль стал постоянным раздражителем для протестных масс. На фоне демократических реформ и политических изменений в советском государстве руководству Белорусской ССР приходилось искать выходы из сложившегося положения. Выход был найден в изменении самого статуса последствий аварии на ЧАЭС.

Появление белорусской программы по ликвидации последствий аварии на ЧАЭС и дальнейшее взаимодействие союзного центра и БССР в 1989–1991 гг.

22 марта 1989 года Совет министров БССР и ЦК КПБ приняли Постановление, согласно которому начиналась разработка Государственной программы преодоления последствий аварии на ЧАЭС. XI сессия Верховного Совета БССР одобрила данную программу в том же году. На этой сессии В.Г. Евтух, делавший доклад о Постановлении, отдельно отмечал, что представители белорусского Госплана, Госснаба, Госагропрома, Белкоопсоюза проявляли недостаточно настойчивости и целеустремленности в союзных органах²⁸. Отсутствие системы в обеспечении БССР поставками оборудования, приборов, спецтехники приводили к необходимости создания госпрограммы.

Первая часть программы предусматривала отселение 11 601 жителя из Гомельской, Могилёвской и Брестской областей²⁹. Кроме того, предусматривалась система строительства коммунальных хозяйств, жилых домов. Вторая часть предполагала научное обеспечение проблем в зараженных районах. Третья часть обосновывала необходимость мер по медицинскому обслуживанию, социальному обеспечению и оздоровлению. Четвертая — меры по организации народного образования, торговли, общественного питания. Были также разделы, посвященные топливному и энергетическому снабжению пунктов на постоянной основе, агропромышленному обеспечению, льготам, мероприятиям по радиационному контролю, охране окружающей среды. Таким образом, Белоруссия составляла программу, охватывающую все сферы жизни. Выполнение этой программы в полном объеме должно было покрыть все потребности республики в области восстановления хозяйственного потенциала.

Масштабность программы была связана с тем, что БССР на сессии Верховного Совета была названа «зоной национального экологического бедствия»³⁰. Принятие программы и ее возведение в разряд «национальных» также подчеркивали отдаление Минска от союзного центра. Многие члены Верховного Совета БССР говорили, что Белоруссия — жертва непродуманной политики центра, волей которого была выстроена дефектная атомная станция, из-за аварии на которой пострадали тысячи людей, а теперь центр отказывается от компенсаций республике³¹. Источник решения виделся только в компенсации со стороны Совета министров СССР и иных ведомств³².

После XI сессии Верховного Совета БССР его ведомства взялись за формулирование новых запросов в союзный центр. Наконец, в июле от М.В. Ковалёва Б.Е. Щербине был направлен запрос на государственные капитальные вложения в размере 738 млн рублей на 1989–1990 годы, разработанный совместно с Госпланом БССР, а также Могилёвским и Гомельским облисполкомами, министерствами и ведомствами республики, Комиссией бюро ЦК КПБ и Совмина БССР по ликвидации аварии на ЧАЭС³³. К 1989 году, согласно запросу, требовался 321 млн рублей. Прилагалась также ведомость, в которой перечислялись хозяйственные, социальные объекты в Гомельской и Могилёвской областях, которые было необходимо деактивировать или построить.

²⁸ Адзінаццатая сесія Вярхоўнага Савета Беларускай ССР адзінаццатага склікання (Одиннадцатая сессия Верховного Совета Белорусской ССР одиннадцатого созыва), 28–29 ліп. 1989 г.: Стэнагр. справаздача. Мінск: Беларусь, 1989. С. 307.

²⁹ Там же. С. 316.

³⁰ Там же. С. 486.

³¹ Там же. С. 430–431.

³² Там же. С. 436.

³³ Государственный архив Российской Федерации (ГАРФ). Ф. 5446. Оп. 149. Ед. хр. 1566. С. 177.

Реакция союзного центра была неоднозначной. С одной стороны, Белоруссия являлась пострадавшей стороной, которой были необходимы масштабные капитальные вливания. С другой — запрос был слишком велик. Согласно комментарию из Госагропрома, БССР по Госплану в 1989 году полагалось 188,8 млн рублей капитальных вложений, практически в два раза меньше запрашиваемой БССР суммы. По этой причине Б.Е. Щербина дал следующий комментарий: «Прошу рассмотреть предложение совмина БССР в части строительства объектов агропромышленного комплекса и найти решение»³⁴. Таким образом, Б.Е. Щербина стремился хотя бы частично удовлетворить запрос Белорусской ССР.

Поскольку в 1988 году тема Чернобыля была снова актуализирована республиканскими силами, союзный центр испытывал нарастающее давление, ему было необходимо вернуть инициативу в этом вопросе в свои руки. 25 апреля 1990 года Верховный Совет СССР принял Постановление «О единой программе по ликвидации последствий аварии на Чернобыльской АЭС и ситуации, связанной с этой аварией». Аргументация принятия программы на общесоюзном уровне во многом совпадала с аргументацией причин принятия белорусской программы — неэффективность проводимых работ по дезактивации, сорванные сроки, медленное строительство жилья. Согласно 2 пункту документа, программа Белоруссии, как и Украины, должна была быть одобрена, но при этом доработана³⁵. Предполагалось также принятие ряда законов, уточняющих статус жертв Чернобыльской аварии, выплату льгот и т. д.

Таким образом, союзный центр, зафиксировав процесс возмущения в республиках, постарался возглавить его, перехватив управление нарастающим недовольством. С этого момента союзным центром были предприняты шаги к выстраиванию новой системы поставок в республики. Согласно ответам Н.И. Рыжкова депутатам на XXVIII съезде КПСС, БССР было предусмотрено выделение примерно 5,7 млрд рублей в период с 1990 по 1992 гг.³⁶ Рыжков упомянул также, что в 1989 году республике было выделено 264 млн рублей. В 1990 г. должно было выделяться 700 млн, а в проекте на 1991 год — 2,1 млрд рублей. Таким образом, согласно программе, количество капиталовложений от союзного центра должно было наращиваться с каждым годом. Суммарно же, согласно информации от Совета министров СССР, в период с 1986 по 1990 год БССР было выделено 1,8 млрд рублей³⁷.

Первоначальный проект от Совета министров СССР по поставкам материалов и технике БССР был объемлен. Кроме нескольких позиций финансовых выделений (только 8 пункт включал выделение 957 млн рублей в связи с ростом сметной стоимости строительства и 790 млн рублей в новых ценах на создание рабочих мест для населения), в частности в валюте, он предусматривал выделение путевок, фуражного зерна, специалистов, техники³⁸. Отдельно прописывалась необходимость подключения к восстановлению объектов на пострадавших территориях Минатома, который из своего бюджета, помимо союзных вливаний, должен был ежегодно восстанавливать объекты в БССР на 500 млн рублей³⁹.

Белорусская сторона также стремилась к выделяемым средствам запрашивать дополнительные финансовые вложения. В частности, в запросе Первому заместителю Премьер-министра СССР В.Х. Догужиеву от заместителя Председателя Совета министров

³⁴ Там же. С. 191.

³⁵ Постановление ВС СССР от 25.04.1990 № 1452-1 «О единой программе по ликвидации последствий аварии на Чернобыльской АЭС и ситуации, связанной с этой аварией» // КонсультантПлюс [Электронный ресурс]. URL: <https://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&rnd=UFBGrA&base=ESU&n=3353#Pf8pWYUIb8FyfGzd1> (дата обращения: 16.01.2025).

³⁶ Национальный архив Республики Беларусь (НАРБ). Ф. 4. Оп. 156. Ед. хр. 714. С. 113.

³⁷ Государственный архив Российской Федерации (ГАРФ). Ф. Р5446. Оп. 163. Ед. хр. 1322. С. 7.

³⁸ Там же. С. 8.

³⁹ Там же. С. 10.

БССР И.А. Кенника говорилось: «На 1991 год дополнительно к выделенным Госпланом СССР капитальным вложениям требуется изыскать материальные ресурсы на строительно-монтажные работы в объеме не менее 790 млн рублей в сметных ценах 1991 года»⁴⁰.

Однако проект Совета министров встретил сопротивление в ведомствах на этапе обсуждения. В частности, министр атомной энергетики и промышленности В.Ф. Коновалов категорически отказывался выделять указанные средства, аргументируя это тем, что его ведомство практически исчерпало свои ресурсы на предшествующих работах на ЧАЭС⁴¹. Госснаб считал включение в текст документа пунктов и приложений о материально-техническом снабжении нецелесообразным⁴².

В итоге после критики министерств проект был значительно урезан. Из итогового Постановления Кабинета министров СССР от 2 августа 1991 года были убраны сотни миллионов рублей⁴³. Сохранились положения о поставках фуражного зерна; Министерство атомной энергетики должно было выделять не 500 млн рублей ежегодно, а 10 млн в 1991 году и далее ежегодно не менее 20 млн. Таким образом, объем материальной помощи для БССР в финальном варианте проекта 1991 года кратно сократился. Подобная критика правительственного проекта свидетельствовала как об отсутствии у союзного центра запрашиваемых свободных ресурсов, так и о все большей самостоятельности отраслей хозяйства, к 1991 году имевших возможность в разы изменить суммы в предложенном Кабинетом министров СССР проекте.

Безусловно, на итоговое содержание Постановления также влияла нестабильная политическая ситуация в Советском Союзе. В том же месяце, когда документ был принят, произошел августовский путч ГКЧП, который стал прологом к дезинтеграции СССР. Советское государство находилось в глубоком внутриполитическом кризисе, поэтому материальное обеспечение республик не являлось первоочередной задачей союзного центра и не могло выполняться на уровне 80-х годов.

Заключение

Чернобыльская катастрофа стала одной из самых разрушительных техногенных катастроф в истории. Кроме того, что она нанесла экологический и экономический ущерб Советскому Союзу в целом и БССР в частности, она также стала ударом для советской системы управления. Несмотря на первоначальную оперативность принимаемых решений в первые месяцы после аварии, обеспечение ресурсами пострадавших территорий в 1987–1988 годах было недостаточным, что вызвало массу нареканий в адрес союзного центра, сделало из аварии на ЧАЭС политический лозунг, который с особой силой ударил по белорусской партийной номенклатуре. На фоне изменений в системе государственного управления, заложенных на XIX партийной конференции, чернобыльский вопрос приобретал все большую политическую остроту в БССР. Будучи зависимой от союзного центра в области материально-технического обеспечения, руководство БССР не было удовлетворено выделяемыми ресурсами. По этой причине с ростом политической самостоятельности в БССР была разработана собственная программа по ликвидации последствий на ЧАЭС. Несмотря на то, что первоначально данная инициатива была принята союзным центром, который разработал свою программу, включающую требования БССР, стремительно меняющаяся политическая обстановка, разлад в системе управления Союзом, борьба в высших эшелонах власти так и не позволили в полной мере обеспечить республиканский запрос.

Таким образом, механизмы взаимоотношений между ведомствами БССР и СССР в вопросе ликвидации последствий на АЭС прошли несколько этапов. И если на первом этапе, в 1986 году, инициатива в решении проблем Чернобыля находилась в руках центра, то с 1988 года, на фоне

⁴⁰ Там же. С. 1.

⁴¹ Там же. С. 28.

⁴² Там же. С. 30.

⁴³ Там же. С. 38–39.

политических преобразований, БССР увеличивала объемы запросов, а в 1989 году попыталась настаивать на необходимых ей объемах поставок. Однако в 1990–1991 годах, до дезинтеграции СССР, союзный центр снова перехватывал инициативу в вопросе решения чернобыльской проблемы благодаря собственной Государственной программе по ликвидации последствий аварии.

Список литературы:

Борисов Н.Е. Действия руководства Чернобыльской АЭС и города Припяти по обеспечению безопасности персонала и населения в первые часы после аварии. // СКИФ. Вопросы студенческой науки. 2022. № 6(70). С. 45–51.

Борисов Н.Е. Управление ситуацией на Чернобыльской АЭС в ночь аварии 26 апреля 1986 г. // СКИФ. Вопросы студенческой науки. 2023. № 12(88). С. 448–453.

Демичев Д.М. Чернобыльская катастрофа: государственно-правовые проблемы преодоления последствий. Минск: Экоинформ, 1997.

Демичев Д.М. Деятельность органов местного управления и самоуправления Беларуси по минимизации последствий Чернобыльской катастрофы // Teise. 2018. Т. 106. С. 190–197. DOI: [10.15388/Teise.2018.106.11661](https://doi.org/10.15388/Teise.2018.106.11661)

Ильин Л.А. Реалии и мифы Чернобыля. М.: «ALARA Limited», 1996.

Рыжков Н.И. Перестройка: история предательств. М.: Новости, 1992.

Соловьев С.М., Кудряков Н.Н., Субботин Д.В. Валерий Легасов: высвечено Чернобылем. М.: АСТ, 2023.

Тогобицкий И.А. Немой набат, паника // Чернобыль. Катастрофа, подвиг, уроки и выводы / под ред. А.А. Дьяченко. М.: Интер-Весы, 1996. С. 131–137.

Токарев Н. Участие НАН Беларуси в ликвидации последствий аварии на ЧАЭС // Наука и инновации. 2016. № 4(158). С. 70–72.

Bouville A., Likhtarev I.A., Kovgan L.N., Minenko V.F., Shinkarev S.M., Drozdovitch V.V. Radiation Dosimetry for Highly Contaminated Ukrainian, Belarusian and Russian Populations, and for Less Contaminated Populations in Europe // Health Physics. 2007. Vol. 93. Is. 5. P. 487–501. DOI: [10.1097/01.HP.0000279019.23900.62](https://doi.org/10.1097/01.HP.0000279019.23900.62)

Drozdovitch V.V. Thyroid Doses of the Population after the Chernobyl Accident // Journal of the Belarusian State University. Ecology. 2022. Is. 1. P. 46–55. DOI: [10.46646/2521-683X/2022-1-46-55](https://doi.org/10.46646/2521-683X/2022-1-46-55)

Higginbotham A. Midnight in Chernobyl the Untold Story of the World's Greatest Nuclear Disaster. New York, London: Simon & Schuster, 2019.

References:

Borisov N.E. (2022) Actions of the Management of the Chernobyl NPP and the City of Pripjat to Ensure the Safety of Personnel and the Population in the First Hours After the Accident. *SKIF. Voprosy studencheskoy nauki*. No. 6(70). P. 45–51.

Borisov N.E. (2023) Managing the Situation at the Chernobyl Nuclear Power Plant on the Night of the Accident on April 26, 1986. *SKIF. Voprosy studencheskoy nauki*. No. 12(88). P. 448–453.

Bouville A., Likhtarev I.A., Kovgan L.N., Minenko V.F., Shinkarev S.M., Drozdovitch V.V. (2007) Radiation Dosimetry for Highly Contaminated Ukrainian, Belarusian and Russian Populations, and for Less Contaminated Populations in Europe. *Health Physics*. Vol. 93. Is. 5. P. 487–501. DOI: [10.1097/01.HP.0000279019.23900.62](https://doi.org/10.1097/01.HP.0000279019.23900.62)

Demichev D.M (1997) *Chernobyl'skaya katastrofa: gosudarstvenno-pravovyye problemy preodoleniya posledstviy* [Chernobyl disaster: State-legal problems of overcoming the consequences]. Minsk: Ekoinform.

Demichev D.M. (2018) The Activities of Local Authorities and Self-Government of the Republic of Belarus on Mitigation of Consequences of Chernobyl Disaster. *Teise*. Vol. 106. P. 190–197. DOI: [10.15388/Teise.2018.106.11661](https://doi.org/10.15388/Teise.2018.106.11661)

- Drozdovitch V.V. (2022) Thyroid Doses of the Population after the Chernobyl Accident. *Journal of the Belarusian State University. Ecology*. Is. 1. P. 46–55. DOI: [10.46646/2521-683X/2022-1-46-55](https://doi.org/10.46646/2521-683X/2022-1-46-55)
- Higginbotham A. (2019) *Midnight in Chernobyl. The Untold Story of the World's Greatest Nuclear Disaster*. New York, London: Simon & Schuster
- Il'in L.A. (1996) *Realii i mify Chernobylya* [Realities and myths of Chernobyl]. Moscow: "ALARA Limited".
- Ryzhkov N.I. (1992) *Perestroyka: istoriya predatel'stv* [Perestroika: A history of betrayal]. Moscow: Novosti.
- Solov'yev S.M., Kudryakov N.N., Subbotin D.V. (2023) *Valeriy Legasov: vysvecheno Chernobylem* [Valery Legasov: Highlighted by Chernobyl]. Moscow: AST.
- Togobitskiy I.A. (1996) Nemoy nabat, panika [A silent alarm, panic]. In: D'yachenko A.A. (ed.) *Chernobyl'. Katastrofa, podvig, uroki i vyvody*. Moscow: Inter-Vesy. P. 131–137.
- Tokarev N. (2016) NAS of Belarus Participation in the Elimination of the Chernobyl Accident Consequences. *Nauka i innovatsii*. No. 4(158). P. 70–72.

Основные преимущества применения типовой документации на примере государственных программ строительства, реализуемых в Иркутской области¹

Грушина Ольга Валерьевна

Доктор экономических наук, доцент, SPIN-код РИНЦ: [8290-5935](#), ORCID: [0000-0002-1986-308X](#), olga7771972@mail.ru

Байкальский государственный университет, Иркутск, РФ.

Аннотация

В статье продолжено исследование вопросов теории и практики типизации проектов жилищного строительства. Наиболее проблемной и актуальной областью применения таких проектов является процесс переселения граждан из ветхого и аварийного жилья. В настоящее время в Иркутском регионе расселено чуть более 40% от имеющегося аварийного жилищного фонда. Предметом исследования стали вопросы повышения эффективности процесса реализации строительных проектов в рамках государственных программ в Иркутской области. Гипотеза автора состоит в том, что типизация проектов жилищного строительства, финансируемых из бюджета, должна привести к сокращению сроков проектирования и прохождения экспертизы проектов, а также сокращению расходования бюджетных средств. Цель исследования — оценить трудности реализации, а также влияние типового проектирования на выполнение региональных адресных программ по переселению из ветхого и аварийного жилья. Новизной в данном аспекте является классификация причин срыва сроков реализации государственных проектов строительства жилья и разработка методики расчета эффектов экономии бюджетных средств от внедрения типовых проектов. Для получения результатов использовались статистические, экономические и экспертные методы анализа. Расчет по предложенным формулам показал возможную экономию бюджетных средств и сокращение сложившегося дефицита финансирования региональных адресных программ более чем наполовину в случае, если бы регион применял типовое проектирование жилищного строительства с начала реализации программы. Результаты проведенного исследования могут быть применены региональными властями при бюджетном планировании реализации государственных программ жилищного строительства.

Ключевые слова

Жилищное строительство, типизация проектов, типовая проектная документация, восстановление жилого фонда, государственные программы, региональные адресные программы, ветхое и аварийное жилье.

Для цитирования

Грушина О.В. Основные преимущества применения типовой документации на примере государственных программ строительства, реализуемых в Иркутской области // Государственное управление. Электронный вестник. 2025. № 110. С. 34–45. DOI: 10.55959/MSU2070-1381-110-2025-34-45

Main Advantages of Using Standard Documentation: A Case of State Construction Programs in the Irkutsk Region²

Olga V. Grushina

DSc (Economics), Associate Professor, ORCID: [0000-0002-1986-308X](#), olga7771972@mail.ru

Baikal State University, Irkutsk, Russian Federation.

Abstract

The paper deals with a further research into the theory and practice of standardization of housing construction projects. The most problematic and relevant area of such projects application is the process of resettlement of citizens from dilapidated housing. Currently, just over 40% of the existing emergency housing stock is settled in the Irkutsk region. The paper is focused on the increasing the efficiency of construction projects implementation within the framework of state programs in the Irkutsk region. It is hypothesized that the standardization of the budget-funded housing construction projects should shorten the time of design and expert examination of projects, as well as to reduce the expenditure of budget funds. Among the aims of this research is evaluation of the implementation difficulties, as well as the effect of standard design on the realization of regional target programs for rehousing from dilapidated buildings. The novelty in this aspect is the classification of reasons for failed implementation of state housing construction projects and the development of a method for calculating the effects of budget savings from the realization of standard projects. Statistical, economic and expert methods of analysis were used to reach these aims. The calculation using the suggested formulas showed possible savings of budget funds and a reduction of deficit in financing regional target programs by more than half if the region had used standard housing construction design from the beginning of the program. The results of the study can be applied by regional authorities in budget planning for the implementation of state housing construction programs.

Keywords

Housing construction, project standardization, standard project documentation, housing stock restoration, state programs, regional targeted programs, dilapidated housing.

For citation

Grushina O.V. (2025) Main Advantages of Using Standard Documentation: A Case of State Construction Programs in the Irkutsk Region. *Gosudarstvennoye upravleniye. Elektronnyy vestnik*. No. 110. P. 34–45. DOI: 10.55959/MSU2070-1381-110-2025-34-45

Дата поступления/Received: 10.03.2025

¹ Автор выражает благодарность Меркушевой Наталье Юрьевне, начальнику управления жилищного строительства Министерства строительства Иркутской области, за предоставленную статистическую и экспертную информацию.

² The author expresses gratitude to Natalia Yu. Merkusheva, Head of the Housing Construction Department of the Ministry of Construction of the Irkutsk Region, for the provided statistical and expert information.

Введение

Жилищная обеспеченность населения — это один из ключевых факторов социально-экономического развития страны, важнейший индикатор стабильности уровня жизни граждан.

Обеспечение граждан доступным жильем является приоритетной целью государственной политики в жилищной и коммунальной сферах. Чтобы решить эту задачу, Правительство РФ утвердило государственную программу «Обеспечение доступным и комфортным жильем и коммунальными услугами граждан Российской Федерации»³. Наряду с определением основных стратегических целей и способов их достижения в государственной программе сформулированы региональные задачи тактического характера. Впоследствии задачи регионального уровня прописываются в локальных нормативно-правовых актах (далее — НПА). Областные, краевые, местные НПА оказывают непосредственное влияние на развитие не только строительной отрасли, но и многих смежных отраслей российской экономики.

Для выполнения регионального круга задач Правительство Иркутской области приняло областную стратегию развития⁴. Наряду с прочими взаимосвязанными задачами в областной Стратегии до 2036 г. предполагается достижение следующих показателей в строительстве жилья:

- 1) увеличение объема жилищного строительства — не менее чем до 2 387 тыс. кв. м в год;
- 2) расселение граждан из аварийного жилищного фонда — не менее 23,3 тыс. человек.

Одним из мало исследованных и проработанных в настоящее время вопросов повышения эффективности реализации государственных адресных программ является проблема возвращения типовых проектов на строительный рынок.

На данном этапе типовая проектная документация представляет собой проектную документацию, которую можно использовать повторно после получения положительного заключения государственной экспертизы. Основными преимуществами использования типовой проектной документации являются: уменьшение количества разрабатываемых разделов, что снижает трудозатраты, время и стоимость проектных работ; возможное применение для всех видов объектов капитального строительства (промышленного и непромышленного назначения); при этом повторно использованная проектная документация подлежит государственной проверке только в связи с результатами технических (инженерных) исследований.

Таким образом, объектом представленной статьи являются типовые проекты в жилищном строительстве; предметом — оптимизация процесса реализации строительных проектов в рамках государственных программ в Иркутской области.

Гипотеза работы: типизация проектов жилищного строительства, финансируемых из бюджета, должна привести к сокращению сроков проектирования и прохождения экспертизы проектов, а также сокращению расходования бюджетных средств.

Целью данной статьи является разработка способов расчета потенциальных эффектов от применения типовых проектов при реализации региональных адресных программ по переселению из ветхого и аварийного жилья.

Для анализа использовались следующие виды методов научного исследования: общие (наблюдение, описание, сравнение), общенаучные (анализ, индукция, системный метод), частнонаучные (исторический и статистический), специальные методы (сравнительно-правовой, метод экономического анализа, экспертный).

³ Постановление Правительства РФ от 30 декабря 2017 г. № 1710 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Обеспечение доступным и комфортным жильем и коммунальными услугами граждан Российской Федерации» // Гарант [Электронный ресурс]. URL: <https://base.garant.ru/71849506/> (дата обращения: 19.02.2025).

⁴ Закон Иркутской области от 10.01.2022 № 15-03 «Об утверждении стратегии социально-экономического развития Иркутской области на период до 2036 года» // Официальное опубликование правовых актов [Электронный ресурс]. URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/3800202201110007> (дата обращения: 19.02.2025).

Научная новизна заключается в классификации причин срыва сроков реализации государственных проектов строительства жилья и авторском расчете потенциальных эффектов от применения типовых проектов при реализации региональных адресных программ по переселению из ветхого и аварийного жилья на примере Иркутского региона.

Отметим, что тема реализации региональных адресных программ переселения из ветхого и аварийного жилья достаточно широко обсуждается в научном сообществе и именно в региональном аспекте. Однако большая часть всех научных трудов фактически сводится к нескольким типовым проблемам и их возможному решению, они будут представлены ниже. Но ни в одной из изученных нами работ не рассматриваются вопросы типизации государственных проектов строительства жилья в связке с государственными программами.

В статье Т.Ю. Овсянниковой представлен подробный анализ организационных и финансовых ограничений при реализации программ по ликвидации аварийного жилья Сибирского федерального округа. Наиболее популярным методом переселения остается строительство нового жилья (78% от числа переселенных), покупка жилья на вторичном рынке — не более 6%. В качестве главных ограничений автор выделяет следующие: во-первых, низкую емкость вторичного рынка жилья и низкую заинтересованность девелоперов в новом строительстве по госконтрактам; во-вторых, невозможность предоставить абсолютно равноценное жилье взамен изымаемого порождает стоимостную разницу, которую часто не имеет средств покрыть ни одна из сторон; в-третьих, переселяемые граждане могут претендовать на компенсацию стоимости изъятого жилья, но цена жилья не устраивает собственников; в-четвертых, даже расселенные ветхие дома зачастую не сносятся, что не только ухудшает градостроительный облик населенного пункта, но и создает угрозу жизни и здоровью горожан [Ovsiannikova 2023].

Другие публикации, обычно привязанные к конкретным регионам, дополняют картину констатацией следующих проблемных фактов.

А.А. Новоселова и соавторы (республика Марий Эл) на примере регионов-аутсайдеров в области переселения из ветхого и аварийного жилья (куда попала и Иркутская область) говорят о недостаточном контроле качества проектно-сметной документации, выполнения строительно-монтажных работ, качества применяемых материалов и т. п. Отдельно выделена проблема усиления контроля за целевым расходованием бюджетных средств [Новоселова и др. 2018]. Е.А. Воронцова и Д.А. Алексеева прямо говорят о необходимости привлечения *добросовестных* (курсив мой. — Г. О.) подрядчиков, а так как из-за длительности строительного цикла никто гарантировать этого не может, то предлагается пересмотр применяемых способов расселения в пользу приобретения готового жилья на первичном и вторичном рынках [Воронцова, Алексеева 2016, 195, 208]. Е.Ю. Бондаренко и соавторы на примере г. Самары и Самарской области критикуют наличие лишь одного монопольного застройщика — Самарского областного Фонда жилья и ипотеки (СОФЖИ), вытеснившего всех других игроков, в результате чего реализация государственной и муниципальной программ переселения на территории городского округа Самара не была выполнена. Авторы предлагают «создание экономической мотивации в сфере строительства жилья экономического класса по доступным ценам» для других застройщиков [Бондаренко и др. 2015, 64–66].

Серия публикаций в данной области носит сугубо юридический характер. Я.С. Докучаев и А.Ф. Ивлева, анализируя проблему предоставления адекватного жилья, говорят о судебной практике, по сути признающей «незаконным требования органов местного самоуправления о доплате разницы стоимости изымаемого жилья» и того, что дается взамен [Докучаев, Ивлева 2019, 9]. Это обстоятельство ведет к непредвиденному увеличению расходования бюджетных средств или средств застройщика при реализации проектов комплексного развития застроенных

территорий (КРЗТ). Н.С. Байкалов поднимает проблему привлечения неформальных практик обналичивания компенсаций за аварийное жилье в районах БАМ [Байкалов 2018].

А.Г. Черняков представляет позицию государственных контролирующих органов. В результате проверки реализации программ по переселению граждан из аварийного жилья в г. Ставрополе было выявлено более 500 фактов нарушений на общую сумму более 1,5 млрд рублей. Основные нарушения — нецелевое использование бюджетных средств; «также проверками установлено, что застройщиками (подрядчиками) практически всегда нарушались сроки исполнения контрактов, однако муниципальными образованиями в большинстве случаев претензионно-исковая работа по взысканию неустойки не велась» [Черняков 2014, 120–122].

Финансовые проблемы реализации программ переселения из ветхого и аварийного жилья обычно определяются ситуацией, связанной с «существенной разбалансированностью бюджетов» ряда субъектов Российской Федерации [Завалько 2016, 77]; нарушением эффективного взаимодействия муниципальных и региональных бюджетов в рамках предоставления субсидий муниципалитетов для реализации региональных адресных программ [Белюсова, Сбродова 2023, 11]; многие авторы отмечают слишком большую долю бюджетных средств и говорят о необходимости привлечения частных инвесторов [Там же, 12; Климова 2024, 1091], «инвестирования временно свободных средств либо целевой финансовой поддержки бюджетов субъектов Российской Федерации из федерального бюджета» [Завалько 2016, 77].

Какие же решения по преодолению выявленных трудностей и ограничений предлагаются? Переложить бремя затрат по переселению людей из ветхого и аварийного жилья на частного инвестора возможно с помощью модернизированного института комплексного развития застроенных территорий, когда застройщик берет на себя обязательство по обеспечению жильем людей, живущих на территории КРЗТ [Новикова 2022; Климова 2024]. Проблемы, которые в результате возникнут у строительных организаций, также решаемы, они подробно рассмотрены в статье группы авторов Байкальского государственного университета [Астафьев и др., 2019].

В области математического моделирования И.Б. Жижко и К.В. Демьянов предложили модель, позволяющую путем определения вероятности выбытия прогнозировать необходимый объем и размер средств на строительство нового жилья [Жижко, Демьянов 2014].

Интересны идеи, связанные с решением проблем доплаты за улучшение жилищных условий в результате переселения. Т.Г. Калачук и соавторы предлагают реализацию «нового проекта — переселение с доплатой, при котором граждане обязаны ежемесячно (до полного выкупа) вносить определенную сумму в государственную казну» [Калачук и др. 2020, 93]. Подобное же решение декларируют и другие авторы — путем постепенного выкупа данных помещений [Белюсова, Сбродова 2023, 12].

Ряд исследователей предлагает усовершенствованный организационно-экономический механизм управления по ликвидации ветхого и аварийного жилищного фонда, главным новшеством которого является законодательное закрепление термина «ветхое жилье» с четко определенными признаками и регистрация общего адресного реестра с классификацией на ветхое и аварийное жилье [Акри и др. 2023, 1132]. Итоговым блоком нового механизма является улучшение проведения капитального ремонта. Этой теме посвящен ряд публикаций С.А. Астафьева и А.С. Астафьева [Астафьев и др. 2022; Астафьев 2023].

Что касается типового проектирования жилья в XXI веке, то здесь практически отсутствуют экономические работы; имеющиеся статьи публикуются в изданиях с инженерной направленностью, хотя авторы и утверждают о значительной экономии затрат в результате внедрения таких проектов [Пантелеев 2015; Гурьев, Яхкинд 2022].

Мы уже делали попытку раскрыть преимущества применения типовых региональных проектов при ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций [Грушина, Меркушева 2024]. Далее в статье рассматриваются ключевые препятствия и предлагается расчет возможных эффектов от типизации проектов жилищного строительства при реализации региональных адресных программ переселения из ветхого и аварийного жилья.

Объекты и методы исследования

На территории Иркутской области в 2023 году реализовывались 12 национальных проектов, 46 региональных проектов, освоено 37,3 млрд руб. на 186 объектах. В результате достигнуты 143 целевых показателя. Реализация по объектам капитального строительства представлена в Таблице 1.

Таблица 1. Реализация нацпроектов по объектам капитального строительства⁵

Объекты	План	Факт
Школы	8	6
Детские сады	3	2
Спортивные объекты	2	2
Учреждения культуры	4	4
Объекты здравоохранения	39	35
Капитальный ремонт школьных спортивных залов	18	18
Объекты дорожного хозяйства	104	104
Переселение из ветхого и аварийного жилья (МКД)	14	1
Объекты ЖКХ	8	8
Итого	200	180

Во исполнение Указа Президента Российской Федерации⁶, нацпроекта «Жилье и городская среда» в Иркутской области реализуется соответствующая региональная адресная программа «Переселение граждан, проживающих на территории Иркутской области, из аварийного жилищного фонда, признанного таковым до 1 января 2017 года, в 2019–2025 годах» (далее — РАП)⁷. Общий объем такого аварийного жилищного фонда на территории Иркутской области, расселяемого в рамках РАП, составляет 387,7 тыс. кв. м, в котором проживают 22,4 тыс. человек (8,4 тыс. семей). Общий объем финансирования программы переселения с участием средств «Фонда развития территорий» составляет почти 18,2 млрд руб. Объем софинансирования РАП федеральным институтом развития отрасли сформирован исходя из стоимости жилья по состоянию на 01.01.2019. Для фактической реализации РАП в ценах на строительство, сложившихся на начало 2024 г., дополнительно требуется около 6 млрд руб. В реализации РАП принимает участие 26 муниципальных образований Иркутской области. Каждый этап РАП предусматривает двухгодичную реализацию.

В отношении почти 90% расселяемой площади муниципальными образованиями принято решение о реализации мероприятий путем строительства многоквартирных домов или приобретения жилых помещений у застройщиков. При этом при реализации программы установлены такие негативные факты, как длительный срок с даты заключения контракта до даты ввода; нарушение сроков ввода и, как следствие, срыв реализации программы в части переселения граждан; удорожание контракта.

⁵ Составлено автором на основе данных Министерства строительства Иркутской области. Примечание: МКД — многоквартирные дома.

⁶ Указ Президента Российской Федерации от 07.05.2018 № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» // Официальное опубликование правовых актов [Электронный ресурс]. URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001201805070038?index=3> (дата обращения: 19.02.2025).

⁷ Постановление Правительства Иркутской области от 01.04.2019 № 270-пп «Об утверждении региональной адресной программы Иркутской области «Переселение граждан, проживающих на территории Иркутской области, из аварийного жилищного фонда, признанного таковым до 1 января 2017 года, в 2019-2025 годах» // Официальное опубликование правовых актов [Электронный ресурс]. URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/3800201904090001> (дата обращения: 19.02.2025).

За годы реализации программы произошел значительный рост стоимости квадратного метра жилья. За последние 6 лет стоимость 1 кв. м общей площади жилого помещения увеличилась на 194,7%. Динамика показателя средней рыночной стоимости 1 кв. м общей площади жилого помещения, утвержденного приказами Минстроя России, приведена в Таблице 2.

Таблица 2. Показатели средней рыночной стоимости 1 кв. м общей площади жилого помещения, утвержденные приказами Минстроя России (Иркутская область, руб.)⁸

Период	руб. за 1 кв. м	Темпы прироста (цепные индексы), %	Темпы роста (базисные индексы), %
4 кв-л 2018	40075	100	100,00
4 кв-л.2019	46599	116,28	116,28
4 кв-л 2020	48565	104,22	121,19
4 кв-л.2021	55207	113,68	137,76
4 кв-л 2022	92484	162,62	230,78
4 кв-л 2023	99079	107,13	247,23
4 кв-л 2024	118096	119,19	294,69

Необходимо отметить, что, в соответствии с методикой⁹, при определении норматива средней рыночной стоимости одного квадратного метра по субъектам Российской Федерации применяется средняя цена одного квадратного метра общей площади жилого помещения на первичном и вторичном рынках в субъекте Российской Федерации по данным Росстата за период, предшествующий расчетному.

Результаты и обсуждение

Процесс реализации строительных проектов в Иркутской области не отличается от остальной России и включает в себя несколько последовательных этапов:

- 1) предпроектную подготовку, включающую оценку потенциала проекта, риски проекта, в том числе в связи с отсутствием необходимых ресурсов (материалов, комплектующих, исполнителей работ и пр.), корректировку градостроительной документации;
- 2) проектирование, включая необходимые изыскания и согласование условий подключения к инженерным сетям и т. д., прохождение обязательной экспертизы проектно-сметной документации;
- 3) подготовку строительной площадки, в том числе подключение ее к инженерным сетям;
- 4) непосредственно строительство объекта;
- 5) ввод построенного объекта в эксплуатацию и передача его конечному потребителю.

В нормальных экономических условиях первые два этапа занимают в среднем от восьми до восемнадцати месяцев, этапы 3 и 4 полностью зависят от масштабности реализуемого проекта и сложности условий его реализации. На последний этап в большинстве случаев при строительстве многоквартирного жилья затрачивается до полугода. Таким образом, реализация проекта строительства многоквартирного объекта обычно составляет 2–4 года.

Наиболее часто встречающиеся причины срыва сроков реализации государственных проектов и способы снижения рисков на основе экспертных данных могут быть сгруппированы по следующим категориям:

⁸ Составлено и рассчитано автором по соответствующим Приказам Минстроя России «О показателях средней рыночной стоимости одного квадратного метра общей площади жилого помещения по субъектам Российской Федерации...».

⁹ Приказ Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации от 28.03.2024 № 215/пр «Об утверждении методики определения норматива стоимости одного квадратного метра общей площади жилого помещения по Российской Федерации и средней рыночной стоимости одного квадратного метра общей площади жилого помещения по субъектам Российской Федерации» (Зарегистрирован 17.05.2024 № 78191) // Официальное опубликование правовых актов [Электронный ресурс]. URL: <http://publication.pravo.gov.ru/document/0001202405170001?index=3> (дата обращения: 19.02.2025).

1) слабая проработка документов на планируемые земельные участки под строительство.

Нередки случаи, когда на этапе предпроектных работ выясняется, что в муниципальном образовании отсутствуют участки, отвечающие требованиям возводимых объектов. Использование типовой проектной документации позволяет снизить число ошибок со стороны органов власти и проектных организаций на данном этапе. Типовая проектная документация включает в себя, наряду с прочими, требования к земельному участку под строительство. Анализ типовой документации, размещенной в едином реестре, в сочетании с оценкой возможностей локальной индустрии строительных материалов позволит избежать существенных потерь рабочего времени и минимизировать риска неэффективного расходования бюджетных средств;

2) несоответствие возможностей коммунальной инфраструктуры потребностям проектируемого объекта. Использование типовой проектной документации минимизирует потенциальные погрешности в действиях представителей органов власти на этапе проектирования. Типовая проектная документация включает в себя в том числе требования к обеспечению проектируемого объекта коммунальными ресурсами. Анализ типовой документации, размещенной в едином реестре, в сочетании с оценкой возможностей локальной инженерной инфраструктуры позволит избежать необоснованных запросов со стороны потенциальных заказчиков;

3) некачественное проектирование. Данный недостаток проявляется при реализации государственных проектов, требующих, например, предоставления жилья, которое полностью соответствует замещаемым объектам. В данном случае равнозначность сносимого и предоставляемого объекта (квартиры) относительна. Но технико-экономические показатели квартир, предоставляемых гражданам в рамках государственных программ, должны максимально соответствовать требованиям соответствующей программы и действующей нормативно-технической документации. Для расширения эффектов от применения типовой документации при строительстве объектов с использованием бюджетных средств необходимо выполнить следующие условия: во-первых, в «Единый реестр» должно быть включено максимально возможное количество разнообразных по типологии региональных проектов; во-вторых, проекты, включенные в «Единый реестр», должны быть апробированы региональной индустрией строительных материалов;

4) высокая инфляция строительных издержек. С учетом упомянутой длительности возведения объекта (2–4 года) стоимость реализуемого проекта может измениться настолько существенно, что это сделает его экономически неэффективным для отдельных участников процесса. Например, за время реализации всех мероприятий по ликвидации последствий наводнения в г. Тулун нормативно устанавливаемая Минстроем России средняя рыночная стоимость 1 кв. м общей площади жилого помещения увеличилась с 42,3 тыс. р. /кв. м (II кв. 2019 г.) до 105,7 тыс. р. /кв. м (II кв. 2024 г.). За время реализации отдельных проектов в рамках упомянутых мероприятий стоимость возросла более чем в два раза. Экономия бюджетных средств в рамках этих проектов могла быть достигнута благодаря использованию типовой документации за счет сокращения периода реализации;

5) длительные сроки прохождения государственной экспертизы. Вышеуказанные причины срыва сроков реализации государственных проектов наиболее часто проявляются при прохождении государственной экспертизы проектно-сметной документации. Применение типовой документации значительно упрощает работу экспертов, проверяющих представленный проект. Ранее рассмотренные результаты применения типовой документации свидетельствуют, что часть проектных организаций недостаточно обоснованно подходят к выбору типовых проектов. Очевидно, что постепенное накопление и регулярная актуализация базы региональных проектов, включенных в «Единый реестр», повысит эффективность процессов проектирования и экспертизы проектно-сметной документации в Иркутской области;

б) отсутствие региональных типовых проектов для строительства индивидуального жилья. По итогам предыдущих 15 лет доля многоквартирного жилья в общем объеме вводимого в регионе за год снизилась с 80% (2010 г.) до 32% (2023 г.). В рамках многих из реализуемых государственных программ возводятся индивидуальные жилые дома. В соответствии с новеллами федерального законодательства, объекты данного типа должны возводиться по типовым проектам. Государственные институты развития жилищного строительства также предъявляют требования по применению типовой документации при финансировании проектов индивидуального жилищного строительства.

В связи с отсутствием региональной типовой документации процесс проектирования объектов, проектируемых для реализации РАП, был избыточным по времени. В результате для фактической реализации РАП в ценах на строительство, сложившихся на начало 2024 г., дополнительно требуется около 6 млрд руб. Столь значительное удорожание реализуемой программы вызвано не только ранее упомянутой инфляцией строительных издержек. Своевременное использование формируемой в настоящее время региональной базы типовой проектной документации на объекты жилого назначения могло бы существенно снизить сроки проектирования и экспертизы проектов для РАП. Информация о реализации РАП в Иркутской области в 2019–2022 и 2023–2024 гг. приведена в Таблицах 3–5.

Таблица 3. Реализация РАП в 2019–2022 гг.¹⁰

Способ реализации программы	ИТОГО, в том числе по годам	Годы			
		2019	2020	2021	2022
Цена кв.м. по приказу Минстроя РФ на 1 кв., тыс. руб.	—	42,30	46,59	48,56	80,91
1. Строительство МКД, тыс. кв. м		—	—	—	—
2. Предоставление жилья на первичном рынке, тыс. кв. м	33,61	—	5,78	8,73	19,10
3. Предоставление жилья на вторичном рынке, тыс. кв. м	45,69	8,24	7,24	13,98	16,23
4. Возмещение, тыс. кв. м	61,53	10,01	14,44	21,88	15,20
Итого	140,84	18,25	27,47	44,59	50,53

Таблица 4. Реализация РАП в 2023–2024 гг.

Способ реализации программы	2023				1 июня 2024			
	Значение показателя	Фактическая цена за кв. м, тыс. руб.	Стоимость по МК ¹¹ млн руб.	Начало проектирования/строительства, год	Значение показателя	Фактическая цена за кв. м, тыс. руб.	Стоимость по МК млн руб.	Начало проектирования/строительства, год
Цена кв. м. по приказу Минстроя РФ на 1 кв., тыс. руб.			95,04				101,33	
1. Строительство МКД, тыс. кв. м, из них:	4,09	63,10	257,82	2021	83,85	87,27	7 317,4	2022
1.1. Введено в эксплуатацию	4,09	63,10	257,82	2021	18,03	80,90	1 458,7	2022
1.2. В стадии строительства	—	—	—	—	51,97	87,95	4 570,8	2022

¹⁰ Таблицы 3–5 составлены автором на основе информации управления жилищного строительства Министерства строительства Иркутской области.

¹¹ МК — муниципальные контракты.

1.3. В стадии проектирования / прохождения гос. Экспертизы	—	—	—	—	13,85	93,02	1 287,9	2022
2. Предоставление жилья на первичном рынке, тыс. кв. м	—	—	—	0,05	—	—	—	—
3. Предоставление жилья на вторичном рынке, тыс. кв. м	—	—	—	0,44	—	—	—	—
4. Возмещение, тыс. кв. м	—	—	—	0,64	—	—	—	—
Итого	—	—	—	—	—	—	—	—

Таблица 5. Реализация РАП в 2019–2024 гг.

Способ реализации программы	2019 – 1 июня 2024 г.
1. Строительство МКД, тыс. кв. м, из них:	87,94
1.1. Введено в эксплуатацию	22,12
1.2. В стадии строительства	51,97
1.3. В стадии проектирования / прохождения гос. экспертизы	13,85
2. Предоставление жилья на первичном рынке, тыс. кв. м	45,90
3. Предоставление жилья на вторичном рынке, тыс. кв. м	54,45
4. Возмещение, тыс. кв. м	74,81
Итого	263,10

Использование типовой документации, по экспертным оценкам Минстроя Иркутской области, позволяет достигать экономии времени на первом и втором этапе от 10 до 25%. С учетом особенностей организации бюджетного процесса финансирования строительства данный эффект значительно снижает риски нереализации проектов.

Расчет возможной экономии затрат от применения региональных типовых проектов может быть произведен следующим образом (Формулы 1–3); расшифровка переменных и расчет на 1 июня 2024 г. представлены в Таблице 6.

$$\text{ОБС}_{\text{тип}} = \Pi_{\phi} * C_{\phi}, \quad (1)$$

$$\Pi_{\text{доп}} = (\text{ОБС}_{\phi} - \text{ОБС}_{\text{тип}}) / C_{\text{тек}}, \quad (2)$$

$$\mathcal{E}_{\text{БС}} = (\Pi_{\text{доп}} / \Pi_{\text{нр}}) * (\Pi_{\text{нр}} * C_{\text{тек}}). \quad (3)$$

Таблица 6. Расчет возможной экономии бюджетных средств от применения типовых региональных проектов при реализации РАП на 1 июня 2024 г.¹²

Показатели	Значение
Фактически реализовано в рамках РАП на текущий момент расчета (1 июня 2024 г.), тыс. кв. м (Π_{ϕ})	87,94
Базовая нормативная стоимость 1 кв. м на момент начала реализации РАП (2021 г.), тыс. руб. (C_{ϕ})	48,56
Потребность в освоении бюджетных средств в рамках РАП на момент начала реализации при использовании типовых проектов, тыс. руб. ($\text{ОБС}_{\text{тип}}$)	4 2703 366
Фактически освоенные бюджетные средства по программе на момент расчета (1 июня 2024 г.), тыс. руб. (ОБС_{ϕ})	7 575 250
Текущая нормативная стоимость 1 кв. м на момент расчета РАП (1 квартал 2024 г.), тыс. руб. ($C_{\text{тек}}$)	101,33
Дополнительная площадь расселения в рамках РАП, возможная за счет высвобождения бюджетных средств в случае использования с начала реализации программы типовых проектов, тыс. кв. м ($\Pi_{\text{доп}}$)	32,61
Расселяемая площадь необеспеченная финансированием на 1 июня 2024 г., тыс. кв. м ($\Pi_{\text{нр}}$)	60
Возможная экономия бюджетных расходов при начале реализации РАП в 2021 г. путем строительства МКД с применением типовых проектов, тыс. руб. ($\mathcal{E}_{\text{БС}}$)	3 304 371

¹² Рассчитано автором.

Выводы

Своевременное использование формируемой в настоящее время региональной базы типовой проектной документации на объекты жилого назначения может:

- 1) снизить сроки проектирования и прохождение государственной экспертизы проектов для РАП минимум на 3–6 мес.;
- 2) сократить расходование бюджетных средств минимум на 3,3 млрд руб. — на 54,35% от существующего дефицита.

Дальнейшее исследование должно быть направлено на создание базы экономии затрат при применении разного вида типовых региональных проектов на 1 м кв. жилья разного класса и этажности для быстрого расчета эффектов экономии бюджетных средств и сокращения сроков реализации региональных адресных программ.

Список литературы:

Акри Е.П., Доладов К.Ю., Акри Д.Ф. Организационно-управленческий механизм решения проблемы ликвидации ветхого жилья // Традиции и инновации в строительстве и архитектуре. Строительство и строительные технологии: Сборник статей 80-ой Юбилейной всероссийской научно-технической конференции. Самара: Самарский государственный технический университет, 2023. С. 1129–1135.

Астафьев А.С. Опыт проведения капитального ремонта за рубежом // Baikal Research Journal. 2023. Т. 14. № 2. С. 619–631. DOI: [10.17150/2411-6262.2023.14\(2\).619-631](https://doi.org/10.17150/2411-6262.2023.14(2).619-631)

Астафьев С.А., Воронов Д.А., Астафьев А.С. Анализ теории и практики формирования тарифа на осуществление капитального ремонта многоквартирных домов в Российской Федерации // Известия Байкальского государственного университета. 2022. Т. 32. № 1. С. 103–112. DOI: [10.17150/2500-2759.2022.32\(1\).103-112](https://doi.org/10.17150/2500-2759.2022.32(1).103-112)

Астафьев С.А., Якубовский А.В., Макарова Г.Н., Ширинкина А.Ю., Астафьев А.С. Проблемы реновации городских территорий под домами крупнопанельной серийной застройки 1960–1970 гг. в условиях проектного финансирования // Baikal Research Journal. 2019. Т. 10. № 3. DOI: [10.17150/2411-6262.2019.10\(3\).1](https://doi.org/10.17150/2411-6262.2019.10(3).1)

Байкалов Н.С. Переселение из ветхого и аварийного жилья в районах БАМа: причины, проблемы, решения // Власть. 2018. Т. 26. № 5. С. 91–97. DOI: [10.31171/vlast.v26i5.5827](https://doi.org/10.31171/vlast.v26i5.5827)

Белюсова Е.В., Сбродова Н.В. Мероприятия, реализуемые органами местного самоуправления по отселению из домов, являющихся ветхими и аварийными // Экономика и безопасность. 2023. № 4. С. 4–13.

Бондаренко Е.Ю., Иваненко Л.В., Бондаренко С.Г. Проблема реализации переселения граждан из ветхого и аварийного жилья в городском округе Самара // Вестник Поволжского государственного университета сервиса. Серия: Экономика. 2015. № 2(40). С. 63–68.

Воронцова Е.А., Алексеева Д.А. Реализация региональной адресной программы переселения граждан из аварийного жилищного фонда в Республике Карелия: проблемы и перспективы // Жилищные стратегии. 2016. Т. 3. № 3. С. 193–210. DOI: [10.18334/zhs.3.3.36926](https://doi.org/10.18334/zhs.3.3.36926)

Грушина О.В., Меркушева Н.Ю. Практика применения типовых проектов жилищного строительства при ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций в Иркутском регионе // Жилищные стратегии. 2024. Т. 11. № 3. С. 467–485. DOI: [10.18334/zhs.11.3.121240](https://doi.org/10.18334/zhs.11.3.121240)

Гурьев В.В., Яхкинд С.И. Основные тенденции развития гражданского строительства на современном этапе // Academia. Архитектура и строительство. 2022. № 3. С. 97–103. DOI: [10.22337/2077-9038-2022-3-97-103](https://doi.org/10.22337/2077-9038-2022-3-97-103)

Докучаев Я.С., Ивлева А.Ф. Обеспечение жилищных прав собственников аварийных жилых помещений при их изъятии для государственных или муниципальных нужд: проблемы и тенденции судебной практики // Аллея науки. 2019. Т. 2. № 6(33). С. 499–507.

Жижко И.Б., Демьянов К.В. Строительство нового жилья как элемент воспроизводства жилищного фонда // Известия Иркутской государственной экономической академии. 2014. № 3. С. 63–71.

Завалько Н.А. Организация системы мониторинга за использованием денежных средств Фонда содействия развитию жилищно-коммунального хозяйства // Микроэкономика. 2016. № 3. С. 72–77.

Калачук Т.Г., Ширина Н.В., Крупский В.А. Реализация мероприятий по расселению граждан после сноса аварийной недвижимости в г. Белгород // Вектор ГеоНаук. 2020. Т. 3. № 1. С. 93–99. DOI: [10.24411/2619-0761-2020-10012](https://doi.org/10.24411/2619-0761-2020-10012)

Климова О.Ю. Актуальные вопросы новой программы переселения граждан из аварийного жилищного фонда в РФ // Вестник науки. 2024. Т. 1. № 6(75). С. 1085–1092.

Новикова А.В. Урбаналогия современного города. Реализация региональной программы переселения из аварийного жилья // Law Afterknown: право за гранью обыденного: материалы I Международного молодежного юридического форума. Тюмень: Тюменский государственный университет, 2022. С. 319–323.

Новоселова А.А., Черепов В.Д., Суворова А.П. Исследование и разработка экономического обоснования процесса реализации переселения граждан из аварийного жилищного фонда Республики Марий Эл на основе комплексной технико-экономической экспертизы // Фундаментальные исследования. 2018. № 7. С. 137–141.

Пантелеев Ю.А. Типовое проектирование. XXI век // Жилищное строительство. 2015. № 5. С. 76–77.

Черняков А.Г. Переселение граждан из аварийного жилья: анализ, проблемы и контроль // Вестник АКСОР. 2014. № 3(31). С. 115–123.

Ovsiannikova T.Yu. Renovation of Residential Buildings in the Regions: Organizational and Financial Mechanisms and Constraints // Недвижимость: экономика, управление. 2023. № 1. Р. 44–48. DOI: [10.22337/2073-8412-2023-1-44-48](https://doi.org/10.22337/2073-8412-2023-1-44-48)

References:

Akri E.P., Doladov K.Yu., Akri D.F. (2023) Organizatsionno-upravlencheskiy mekhanizm resheniya problemy likvidatsii vetkhogo zhil'ya [Organizational and managerial mechanism for solving the problem of liquidation of dilapidated housing]. *Traditsii i innovatsii v stroitel'stve i arkhitekture. Stroitel'stvo i stroitel'nyye tekhnologii: Sbornik statey 80-oy Yubileynoy vserossiyskoy nauchno-tekhnicheskoy konferentsii*. Samara: Samarskiy gosudarstvennyy tekhnicheskii universitet. P. 1129–1135.

Astafiev A.S. (2023) Foreign Experience in Major Repairs. *Baikal Research Journal*. Vol. 14. No. 2. P. 619–631. DOI: [10.17150/2411-6262.2023.14\(2\).619-631](https://doi.org/10.17150/2411-6262.2023.14(2).619-631)

Astafiev S.A., Voronov D.A., Astafiev A.S. (2022) Analysis of the Theory and Practice of Tariff Formation for Capital Repairs of Apartment Buildings in the Russian Federation. *Izvestiya Baikal'skogo gosudarstvennogo universiteta*. Vol. 32. No. 1. P. 103–112. DOI: [10.17150/2500-2759.2022.32\(1\).103-112](https://doi.org/10.17150/2500-2759.2022.32(1).103-112)

Astafyiev S.A., Yakubovsky A.V., Makarova G.N., Schirinkina A.Yu., Astafyiev A.S. (2019) Problems of Renovation of Urban Areas Under the Houses of Large-Panel Serial Construction of 1960–1970 in Terms of Project Financing. *Baikal Research Journal*. Vol. 10. No. 3. DOI: [10.17150/2411-6262.2019.10\(3\).1](https://doi.org/10.17150/2411-6262.2019.10(3).1)

Baikalov N.S. (2018) Resettlement from the Old and Emergency Housing in the BAM Regions: Reasons, Problems, Solutions. *Vlast'*. Vol. 26. No. 5. P. 91–97. DOI: [10.31171/vlast.v26i5.5827](https://doi.org/10.31171/vlast.v26i5.5827)

Belyusova E.V., Sbrodova N.V. (2023) Measures Implemented by Local Governments to Move Out of Dilapidated and Emergency Houses. *Ekonomika i bezopasnost'*. No. 4. P. 4–13.

- Bondarenko E.Ju., Ivanenko L.V., Bondarenko S.G. (2015) Problems of Resettlement of Citizens from Shabby and Dilapidated Housing in the City of Samara. *Vestnik Povolzhskogo gosudarstvennogo universiteta servisa. Seriya: Ekonomika*. No. 2(40). P. 63–68.
- Chernyakov A.G. (2014) Pereseleniye grazhdan iz avariynogo zhil'ya: analiz, problemy i kontrol' [Resettlement of citizens from emergency housing: Analysis, problems and control]. *Vestnik AKSOR*. No. 3(31). P. 115–123.
- Dokuchayev Ya.S., Ivleva A.F. (2019) Obespecheniye zhilishchnykh prav sobstvennikov avariynykh zhilykh pomeshcheniy pri ikh iz"yatii dlya gosudarstvennykh ili munitsipal'nykh nuzhd: problemy i tendentsii sudebnoy praktiki [Ensuring the housing rights of owners of emergency living quarters when they are removed for state or municipal needs: Problems and trends of judicial practice]. *Alleya nauki*. Vol. 2. No. 6(33). P. 499–507.
- Grushina O.V., Merkusheva N.Yu. (2024) The Practice of Standard Housing Construction Projects in the Emergency Response in the Irkutsk Region. *Zhilishchnyye strategii*. Vol. 11. No. 3. P. 467–485. DOI: [10.18334/zhs.11.3.121240](https://doi.org/10.18334/zhs.11.3.121240)
- Guryev V.V., Yakhkind S.I. (2022) The Main Trends in the Development of Civil Engineering at the Present Stage. *Academia. Arkhitektura i stroitel'stvo* No. 3. P. 97–103. DOI: [10.22337/2077-9038-2022-3-97-103](https://doi.org/10.22337/2077-9038-2022-3-97-103)
- Kalachuk T.G., Shirina N.V., Krupskiy V.A. (2020) Implementation of Measures for the Resettlement of Citizens after the Demolition of Dilapidated Real Estate in Belgorod. *Vektor GeoNauk*. Vol. 3. No. 1. P. 93–99. DOI: [10.24411/2619-0761-2020-10012](https://doi.org/10.24411/2619-0761-2020-10012)
- Klimova O.Yu. (2024) Current Issues of New Program of Resettlement of Citizens from Emergency Housing Stock in Russian Federation. *Vestnik nauki*. Vol. 1. No. 6(75). P. 1085–1092.
- Novikova A.V. (2022) Urbanologiya sovremennogo goroda. Realizatsiya regional'noy programmy pereseleniya iz avariynogo zhil'ya [Urbanology of the modern city. Implementation of the regional program relocation from emergency housing]. *Law Afterknown: pravo za gran'yu obydenogo: materialy I Mezhdunarodnogo molodezhnogo yuridicheskogo foruma*. Tyumen': Tyumenskiy gosudarstvennyy universitet. P. 319–323.
- Novoselova A.A., Cherepov V.D., Suvorova A.P. (2018) Research and Development of Economic Justification of Citizens' Migration from the Emergency Housing Fund of the Republic of Mari El on the Basis of Complex Techno-Economic Expertise. *Fundamental'nyye issledovaniya*. No. 7. P. 137–141.
- Ovsiannikova T.Yu. (2023) Renovation of Residential Buildings in the Regions: Organizational and Financial Mechanisms and Constraints. *Nedvizhimost': ekonomika, upravleniye*. No. 1. P. 44–48. DOI: [10.22337/2073-8412-2023-1-44-48](https://doi.org/10.22337/2073-8412-2023-1-44-48)
- Panteleev Yu.A. (2015) Standardized Design. XXI Century. *Zhilishchnoye stroitel'stvo*. No. 5. P. 76–77.
- Vorontsova E.A., Alekseeva D.A. (2016) The Implementation of the Regional Targeted Program of Resettlement of People Out of Emergency Housing in the Republic of Karelia: Problems and Prospects. *Zhilishchnyye strategii*. Vol. 3. No. 3. P. 193–210. DOI: [10.18334/zhs.3.3.36926](https://doi.org/10.18334/zhs.3.3.36926)
- Zavalko N.A. (2016) Organization of Monitoring System for the Cash Assets Use of Fund of Promotion of Housing and Communal Services. *Mikroekonomika*. No. 3. P. 72–77.
- Zhizhko I.B., Demyanov K.V. (2014) New Housing Construction as an Element of Housing Reproduction. *Izvestiya Irkutskoy gosudarstvennoy ekonomicheskoy akademii*. No. 3. P. 63–71.

Даунсайзинг как стратегический инструмент организационных изменений

Зуб Анатолий Тимофеевич

Доктор философских наук, профессор, SPIN-код РИНЦ: [4469-8621](#), ORCID: [0000-0001-8794-2399](#), zubat@spa.msu.ru

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

Аннотация

Понятие «даунсайзинг» употребляется в широком смысле как радикальная реорганизация с целью добиться повышения организационной эффективности, производительности и конкурентоспособности и в узком как меры по сокращению числа уровней управления организацией и численностью персонала. В статье выделяются и характеризуются реактивная и проактивная стратегии даунсайзинга. Первая применяется как быстрая ответная реакция на резко ухудшившиеся условия работы организации (кризис). Вторая — когда сокращения персонала и другие мероприятия проводятся в плановом порядке, что ведет к изменениям бизнес-процессов, бизнес-моделей и стратегии организации. Движущие силы даунсайзинга можно объединить в три группы: санирование, клонирование и организационное обучение. В ходе анализа определены три стратегии проведения даунсайзинга: стратегия сокращения рабочей силы, стратегия реорганизации структуры и культуры (редизайн), системная стратегия. Последняя предполагает проведение наиболее глубоких и радикальных изменений в области не только бизнес-процессов и структуры, но и культуры организации. В зависимости от скорости и глубины изменений различают конвергентную стратегию (изменения затрагивают часть организации или ее отдельные бизнес-процессы) и стратегию переориентации, которая более масштабно затрагивает организацию и предполагает существенное переопределение ее миссии, стратегии и структуры. Рассматриваются финансовые, организационные, человеческие последствия применения этих стратегий. Вероятность возникновения именно человеческих последствий является главным препятствием на пути принятия решений и проведении даунсайзинга.

Ключевые слова

Управление изменениями, даунсайзинг, организационная структура, увольнение персонала, конвергентная стратегия фирмы, бизнес-процессы, бизнес-модель, сопротивление изменениям.

Для цитирования

Зуб А.Т. Даунсайзинг как стратегический инструмент организационных изменений // Государственное управление. Электронный вестник. 2025. № 110. С. 46–62. DOI: 10.55959/MSU2070-1381-110-2025-46-62

Downsizing as a Strategic Tool for Organizational Change

Anatoly T. Zub

DSc (Philosophy), Professor, ORCID: [0000-0001-8794-2399](#), zubat@spa.msu.ru

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

Abstract

The term “downsizing” is used broadly as a radical reorganization aimed at improving organizational efficiency, productivity and competitiveness, and narrowly as measures to reduce the number of management levels of the organization and the number of staff. Reactive and proactive downsizing strategies are highlighted and characterized in the article. The first is used as a quick response to the sharply deteriorating working conditions of the organization (crisis). The second is used when staff reductions and other activities are carried out as planned, which leads to changes in the business processes, business models and strategy of the organization. The driving forces or factors of downsizing can be grouped into three groups: sanitation, cloning, and organizational learning. Three strategies for downsizing are distinguished and characterized: a strategy for reducing the workforce, a strategy for reorganizing the structure and culture (redesign), and a systemic strategy. The latter involves the most profound and radical changes in the field of not only business processes and structure, but also the culture of the organization. Depending on the speed and depth of changes, a convergent strategy is distinguished (changes affect part of the organization or its individual business processes) and a reorientation strategy that affects the organization more broadly and involves a significant redefinition of its mission, strategy, and structure. The financial, organizational, and human consequences of using these strategies are considered. The likelihood of human consequences is the main obstacle to making decisions about downsizing.

Keywords

Change management, downsizing, organizational structure, staff dismissal, convergent strategy of the company, business processes, business model, resistance to change.

For citation

Zub A.T. (2025) Downsizing as a Strategic Tool for Organizational Change. *Gosudarstvennoye upravleniye. Elektronnyy vestnik*. No. 110. P. 46–62. DOI: 10.55959/MSU2070-1381-110-2025-46-62

Дата поступления/Received: 20.03.2025

Введение

В середине 1990-х гг. и в начале XXI века произошел существенный сдвиг в наборе постулатов, лежащих в основе оценки требований для проектирования эффективной организации. Со времен становления классической школы менеджмента, прежде всего известной по работам А. Файоля, Ф. Тейлора и их единомышленников, эти требования были представлены в виде приведенных ниже четырех постулатов, которые, вследствие своей очевидности, еще в начале текущего столетия воспринимались теоретиками и практиками менеджмента как безусловно истинные положения. Однако уже в 1990-е годы их истинность все чаще подвергается сомнению, и для каждого из постулатов выдвигаются и обосновываются контраргументы. Традиционные постулаты эффективного организационного дизайна можно сформулировать следующим образом.

Во-первых, лидерские позиции в отрасли могут занимать только крупные организации. Они являются основными участниками конкурентной борьбы, поскольку обладают для этого необходимыми ресурсами. В итоге именно они демонстрируют эталонные показатели успеха, которые одновременно являются показателями размера: стабильно растущий доход, рост числа сотрудников, подразделений, департаментов, филиалов и стратегических бизнес-единиц (дочерних компаний), большая и растущая доля рынка, освоение новых рынков, в том числе и зарубежных, рост ассортимента продукции и услуг и т. д.

Во-вторых, главной стратегической целью развития любой фирмы должен быть рост. Во множестве публикаций доказывается, что рост является высшим приоритетом развития организации, а отсутствие роста — признак стагнации, отклонения от нормы и упадка (см., например, [Кристенсен, Рейнор 2004; Райхельд 2005; Рубинфельд, Хемингуэй 2006]). В этом случае усилия руководства должны быть направлены в первую очередь на выход из состояния стагнации, а критерием его успеха будет появление признаков роста. Любая стратегия, не подразумевающая рост в любых его проявлениях (например, большая выручка, большие объемы продаж, большой охват потребителей, большая капитализация или рост численности персонала), рассматривается как недостойная серьезного внимания, а отсутствие роста считается серьезным организационным дефектом, признаком слабости и неустойчивости рыночного положения фирмы. Наиболее выпукло этот постулат проявляется в многочисленных работах по теории жизненного цикла фирмы: в различных моделях цикла в основе движения фирмы от этапа к этапу предполагался рост, в том числе и отрицательный на заключительном этапе жизненного цикла.

В-третьих, является общепризнанным утверждение, что движение фирмы по пути роста требует обеспеченности ресурсами, позволяющими создавать резервы и тем самым застраховаться от сопровождающих рост препятствий, угроз и непредвиденных обстоятельств. Наряду с этим организационная гибкость, адаптивность, то есть быстрая и адекватная реакция на изменения во внешней среде, рассматриваются как важные качества для выживания и роста прежде всего небольших организаций, находящихся на ранних этапах своего жизненного цикла. Их значение по мере роста компании снижается.

В-четвертых, выдвигается требование конгруэнтности роста: темпы и масштабы роста отдельных подразделений, подсистем организации должны быть согласованными, пропорциональными, взаимосвязанными. Например, рост численности сотрудников должен сопровождаться увеличением числа подразделений организации — департаментов, отделов, рабочих групп, что, в свою очередь, предопределяет рост числа уровней управления, числа менеджеров и вспомогательного персонала, а также все больших административных усилий для поддержания организации в работоспособном состоянии.

В последнее десятилетие неоспоримый характер этих постулатов поставлен под сомнение. Новая конкурентная среда, экономические, социальные и политические изменения организационного окружения, быстро меняющиеся технологические перспективы отрасли поставили под вопрос возможность построения ясной и определенной дорожной карты, предполагающей планомерное достижение рационально обоснованных результатов роста. Это привело если не к отказу от постулатов роста, то к существенной их коррекции, которую можно выразить в следующих утверждениях:

- 1) в современной теории менеджмента рост рассматривается лишь как один из вариантов нормального развития организации. Высокой результативности могут достигать небольшие организации, где большой размер является скорее препятствием, чем преимуществом для эффективной работы. Бережливое производство, ориентация на клиентов, возведение во главу угла требований роста качества продукции и услуг, восприимчивость к инновациям рассматриваются как гарантии успеха. Эффективные и экономичные процессы производства и предоставления услуг увеличивают скорость отклика на новые требования клиентов, улучшают качество и снижают затраты;
- 2) задача уменьшения размеров фирмы и численности персонала рассматривается при определенных условиях как разумная альтернатива росту и как естественная фаза развития организации, смысл которой состоит в осуществлении редизайна, в освобождении от накопленных в течение времени «организационных дефектов» — раздутых штатов, недостаточной или чрезмерной сферы контроля, дублирования выполнения работ, бюрократической рутины и других факторов потерь и проявлений неэффективности организации;
- 3) способность быстро реагировать на изменения во внешней среде, развитие механизмов чувствительности к слабым сигналам изменений, адаптивность и гибкость становятся ключевыми характеристиками крупных организаций, обеспечивающими эффективные и результативные процессы производства и предоставления услуг, постоянный мониторинг качества управления, своевременное планирование и осуществление организационных изменений.
- 4) департаменты, подразделения компании обретают большую самостоятельность в принятии решений относительно технологий и целей работы, использования ресурсов, внедрения инноваций и новых методов работы с клиентами. На смену жесткой централизации приходят большая автономия в принятии решений подразделениями, придание им статуса самостоятельных бизнес-единиц и центров генерации прибыли. Наиболее эффективными организациями обычно становятся те, которые лучше всего справляются с неопределенностью, порождаемой изменениями во внешней среде.

Этот сдвиг парадигмы организационной эффективности привел в последние десятилетия к интенсивной разработке концепций и методов проведения организационных изменений, которые в настоящее время составляют устоявшуюся исследовательскую область и учебную дисциплину¹. Одним из таких методов является даунсайзинг. Рассмотрим подробнее содержание, возможности и результаты применения этого метода.

Определения даунсайзинга

Чаще всего под даунсайзингом понимают снижение численности персонала и числа уровней управления — ключевые меры, уменьшающие размеры организации. Такое его понимание позволяет использовать в качестве синонимов близкие по содержанию понятия: реорганизация,

¹ Зуб А.Т. Управление изменениями. М.: Юрайт, 2024.

рационализация, оптимизация структуры, реинжиниринг, корректировка размера организации, реструктуризация, редизайн организации, внедрение бережливой структуры и ряд других. Каждое из этих понятий имеет отношение к даунсайзингу, поскольку все они лежат в плоскости организационных изменений, направленных на повышение эффективности работы организации, однако одновременно с этим каждое из них обладает и своим собственным значением. Поэтому целесообразно сформировать определение даунсайзинга, которое точно отражало бы специфику этого понятия как метода изменений и на которое можно было бы опираться при построении стратегии организационных изменений.

Пожалуй, наиболее известное определение даунсайзинга принадлежит американскому исследователю К. Камерону, который рассматривал даунсайзинг как «...набор действий, предпринимаемых со стороны руководства организации, направленных на повышение организационной эффективности, производительности и/или конкурентоспособности» [Cameron 1994, 192]. Однако можно найти множество формулировок даунсайзинга этого же периода, где он определяется как «запланированное сокращение должностей или рабочих мест» [Cascio 1993, 95]. Таким образом, в узком смысле даунсайзинг рассматривается как комплекс мероприятий, направленных на то, чтобы сократить персонал фирмы [Masky 2004].

В самом широком смысле даунсайзинг рассматривается скорее в стиле вышеприведенного высказывания К. Камерона: «комплексная стратегия трансформации организации, направленная на изменение структуры организации, ее рабочих процессов, корпоративной культуры, ценностей и установок, а также ее миссии» [De Vries, Balazs 1997, 12].

Более точное содержание понятия «даунсайзинг» можно дать через перечисление следующих его характеристик, которые повторяются в ряде работ исследователей [Cameron 1998; Littler 1998; Mirabal, De Young 2005; Линц и др. 2019; Трансформация бизнес-модели 2019]:

- 1) последовательность запланированных действий, подразумевающих проведение организационных изменений;
- 2) сокращение числа уровней управления и численности персонала, прежде всего менеджеров среднего звена и специалистов;
- 3) преобразования, направленные на повышение эффективности компании с целью сдерживания или снижения затрат, роста производительности труда, увеличения доходов, повышения конкурентоспособности;
- 4) такое воздействие на бизнес-процессы, которое ведет к перепроектированию работы и даже изменению бизнес-модели.

Обогащают понятие даунсайзинга представления о степени его продуманности, плановости или, наоборот, о его стихийном характере, предопределяемом быстротой, срочностью его проведения, когда он рассматривается в качестве чуть ли не единственного средства выхода из критической ситуации. Такие условия складываются, например, при кризисном управлении, где даунсайзинг персонала представляется быстрым и действенным способом сокращения издержек в краткосрочном периоде. В этом случае можно говорить о *реактивной* (защитной) стратегии даунсайзинга с ожидаемым немедленным результатом. Действия по планированию и реализации такой стратегии вряд ли можно будет считать эффективными управленческими решениями, однако стратегия в целом может быть оценена как успешная, если эти действия окажутся по крайней мере результативными (например, позволят снизить темпы развития кризиса).

Проактивная (предвосхищающая) стратегия даунсайзинга обычно является частью более общей организационной стратегии изменений. Даунсайзинг в этом случае является инструментом,

используемым в запланированный момент времени и при выполнении надлежащих условий. Таким образом, фирмы прибегают к даунсайзингу, когда они намеренно сокращают должности или рабочие места, а вслед за этим и число подразделений и уровней управления, что ведет к изменению бизнес-процессов, бизнес-моделей и в конечном итоге к коррекции или даже выработке новой стратегии организации.

Наличие намерений предполагает, что даунсайзинг является целенаправленным процессом, и тем он отличается от непосредственной организационной реакции на давление внешних факторов, порождающих те или иные организационные проблемы, такие как потеря доли рынка, снижение доходов или рост текучести персонала.

Движущие силы даунсайзинга

Поскольку даунсайзинг — сложное, многогранное явление, непросто однозначно определить его движущие силы или причины применения. Исследователи выделяют целый ряд факторов, способствующих принятию решения о проведении даунсайзинга. В качестве иллюстрации в Таблице 1 приведены суждения различных авторов относительно причин выбора стратегии изменения через использование даунсайзинга.

Таблица 1. Движущие силы даунсайзинга как метода проведения изменений²

Автор	Выделенные движущие силы и причины даунсайзинга
[Cascio 2003]	Даунсайзинг понимается как сокращение персонала. На базе исследования четырех волн сокращения штатов в корпорации Kodak автор приходит к выводу, что сокращения носят циклический характер с продолжительностью цикла 5–7 лет, причем каждое сокращение готовит предпосылки для последующего
[Ryan, Macky 1998]	Авторы приходят к выводу, что глобальная конкуренция, технологические инновации, возросшее влияние клиентов, макроэкономические факторы и давление со стороны конкурирующих компаний стали основными движущими силами сокращений в 1990-х и нулевых годах
[Drew 1994]	Авторы выделяют три категории движущих сил: макроэкономические, отраслевые и корпоративные. Проявляются они, например, как снижение прибыли, плохие финансовые результаты, необходимость более чуткого реагирования на меняющиеся потребности клиентов и возросшая международная конкуренция
[Mishra, Mishra 2009]	Автор выстраивает следующую причинную цепочку: растущая конкуренция на мировом рынке — снижение прибыли — необходимость сократить издержки — даунсайзинг, понимаемый как уменьшение числа уровней правления, сокращение всех поддающихся сокращению издержек. Эта тенденция, начавшаяся в середине 1990-х гг., в настоящее время только усиливается
[Fijalkowska et al. 2017]	Стратегия даунсайзинга направлена на решение множества организационных проблем, включая исправление ошибок прошлого, связанных с необоснованным ростом численности персонала, внедрением новых информационных технологий более производительных бизнес-процессов, использованием автоматизации, искусственного интеллекта, а также стратегии слияний и поглощений (M&A), глобализации и стратегии сокращения затрат, направленных на достижение конкурентных преимуществ
[Liou, Wang 2019]	Причинами проведения даунсайзинга могут быть различные проявления нарушений психологического контракта между работниками и администрацией, проявляющиеся в форме снижения морального духа, утраты лояльности по отношению к организационным целям, снижения производительности и качества продукции, потери доверия к администрации, снижения исполнительской дисциплины, повышенного уровня текучести кадров
[Appelbaum, Donia 2001]	Авторы ставят даунсайзинг в один ряд с такими стратегиями снижения затрат, как системное управление качеством (TQM), реинжиниринг бизнес-процессов, бережливое производство, обработка транзакций и информационные системы, нацеленные на оптимизацию производственных процессов, а также выявление и санация низкоэффективных бизнес-процессов, снижающих производительность фирмы как целого
[Langster, Cutrer 2021]	Даунсайзинг рассматривается как часть более широкой концепции RIF (Reduction in workforce), направленной на приведение штатного расписания в соответствие с реальными объемами работ. Он предполагает увольнение сотрудников и снижение числа уровней управления с целью повышения производительности и эффективности организации

² Составлено автором.

[Попова, Гречкин 2023]	Даунсайзинг понимается как снижение цен с целью увеличения объемов продаж. Задача состоит в том, чтобы эффект снижения воспринимался потенциальными покупателями положительно относительно реального небольшого снижения
[Гильдингерш и др. 2023]	Даунсайзинг — сокращение количества сотрудников, осуществляемое для финансового оздоровления предприятия посредством уменьшения количества сотрудников. Причины даунсайзинга не связаны с тем, что работники не должным образом исполняют свои трудовые функции. Они кроются в вопросе о перспективности должности или трудовой функции в контексте эффективности предприятия. Выделяются экономические, организационные, технологические и институциональные причины даунсайзинга

Движущие силы или причины даунсайзинга — это актуальные или потенциальные проблемы, которые ведут организацию по пути снижения эффективности работы. Их можно объединить в три группы: факторы санирования, клонирования и организационного обучения.

Санирование. Даунсайзинг рассматривается как средство исправления ошибок, совершенных руководством организации в прошлом. Например, в организации часто реагировали на возникающие проблемы дополнительным наймом персонала, однако после того, как проблема была решена, такие ad hoc нанятые работники сохраняли свои места. Для этого нередко приводятся рациональные основания вроде того, что эти люди понадобятся в случае повторения проблем, например требующих подключения специалистов в области кризисного менеджмента. Такого рода прецеденты, наслаиваясь, довольно быстро приводят к очевидному уже всем в организации «разбуханию» штатов и возрастающей неэффективности ее работы.

Клонирование. План проведения даунсайзинга строится на основе бенчмаркинга, когда исследуются результаты даунсайзинга, проведенного конкурирующими фирмами, получившими положительные результаты, и использованные ими методы копируются. Преимущество клонирования состоит в том, что оно снижает риски неудачи, так как позволяет учесть трудности и проблемы, с которыми встретились конкуренты в процессе внедрения даунсайзинга, и попытаться их избежать.

Организационное обучение. Собственный опыт использования практики даунсайзинга, равно как и изучение опыта других организаций, позволяет накапливать в организационной памяти большое количество информации относительно позитивных и негативных практик использования метода, систематически их анализировать и делать выводы и рекомендации для дальнейшей работы по планированию и имплементации даунсайзинга.

Многократное использование даунсайзинга обеспечивает рост управленческой квалификации менеджеров, ответственных за проведение изменений, что сокращает число ошибок и ускоряет процесс в целом, позволяя более успешно проводить реорганизацию. Обучение также обеспечивают научно-исследовательские и образовательные институты, личные контакты менеджеров, дающие возможность обмениваться мнениями относительно прошлого или запланированного проведения даунсайзинга.

Подводя итог, можно сказать, что движущие силы даунсайзинга разнообразны, а решения о его проведении принимаются либо реактивно в ответ на организационный упадок, либо проактивно для поддержки долгосрочной организационной стратегии.

Стратегии проведения даунсайзинга

Стратегии проведения даунсайзинга впервые систематически определил и исследовал К. Камерон, сформулировав три типа таких стратегий [Cameron 1994]:

- стратегия сокращения рабочей силы;
- стратегия реорганизации структуры и культуры (редизайн);
- системная стратегия³.

³ Эта классификация была не только высоко оценена коллегами, но и существенно уточнена и модифицирована для организаций различной отраслевой принадлежности, см.: [Sahdev 2003; Kivimäki et al. 2007; Gandolfi 2008; Занина 2020].

Стратегия сокращения рабочей силы является наиболее известной и часто применяемой стратегией, сосредоточена не только на сокращении числа частично занятых сотрудников, но и постоянного персонала в целом и включает такие мероприятия, как увольнения, досрочный выход на пенсию, замораживание найма, денежные компенсации, обеспечение обучения увольняемых сотрудников новым, востребованным на рынке специальностям, предоставление золотых парашютов сокращаемым руководителям и компенсационных пакетов акций. Эта стратегия обычно реализуется в качестве меры по сокращению расходов, а также часто служит краткосрочной реакцией на снижение прибыли [Ryan, Masky 1998]. Из-за ее разрушительного, часто с непредсказуемыми последствиями характера К. Камерон сравнил ее применение с метанием гранат в окопы противника — удары не выборочно, не по самым опасным целям, но по площадям и с не всегда прогнозируемым результатом [Cameron 1994, 198].

В отличие от описанной стратегии, *стратегия реорганизации* фокусируется на сокращении работы, а не ее исполнителей⁴. Она включает в себя такие действия, как упразднение функций групп, подразделений и продуктов, сокращение числа уровней в иерархии управления, реорганизация бизнес-процессов, перепроектирование задач, консолидация (объединение) подразделений и сокращение рабочего времени. По сравнению с предыдущей стратегией выбор, планирование и реализация стратегии реорганизации требуют серьезной подготовки управленцев, больших ресурсов и существенно большего времени.

Системная стратегия принципиально отличается от двух предыдущих. Она базируется на представлении, что различные части, подразделения организации, производственные и вспомогательные процессы, взаимоотношения со стейкхолдерами, острота конкурентной борьбы и многие другие характеристики организации тесно взаимосвязаны. В этом случае даунсайзинг рассматривается как более радикальный инструмент вмешательства, чем простое увольнение части персонала [Agwu et al. 2014].

Если даунсайзинг, согласно системной стратегии, рассматривается как общеорганизационное явление, где все части организации будут в той или иной мере им затронуты, то целесообразно выработать критерии включенности различных подразделений, бизнес-процессов, систем планирования, контроля, коммуникаций в этот процесс. К. Камерон обосновал, что системный даунсайзинг затрагивает культуру, систему ценностей сотрудников и организационный климат в целом [Cameron 1994]. Поэтому использование системной стратегии не может игнорировать такие духовные аспекты изменений, как установки, базисные принципы и нормы поведения. Для того, чтобы они не нанесли существенный вред реализации изменений, со стороны менеджмента организации должны прилагаться усилия, чтобы вполне естественное сопротивление таким радикальным изменениям, как ликвидация целых подразделений, производственных участков, а главное — массовое увольнение сотрудников, не привело к всплеску недовольства и действиям, враждебным целям администрации⁵.

С позиций системной стратегии глубина даунсайзинга определяется разнообразием и числом организационных процессов, им затрагиваемых, и она будет возрастать по мере втягивания в изменения все новых структурных и функциональных элементов. Глубина может наращиваться и планомерно, когда даунсайзинг начинается как эксперимент, проводимый на одном подразделении, а затем распространяется как уже рутинная практика на другие. В этом случае тщательно анализируются все шаги и этапы процесса даунсайзинга, проводятся корректирующие действия для того, чтобы выработать его оптимальную модель, которая в дальнейшем будет

⁴ Описание стратегии реорганизации можно найти, например, в [Gross 2015; Saxena 2016].

⁵ Некоторые практические рекомендации для решения этой проблемы можно найти, в частности, в статье [Гильдингерш и др. 2023].

мультиплицирована. Наконец, отметим, что системная стратегия (во всех ее модификациях) направлена на изменение присущей организации культуры, а также отношений и ценностей, разделяемых ее сотрудниками, поэтому она не может осуществляться локально.

Конвергенция или переориентация?

Когда компания рассматривает возможность реализации стратегии даунсайзинга, она сначала должна оценить, насколько комплементарна ее бизнес-модель внешней среде. Высокий уровень комплементарности (проявляющийся, например, через высокий уровень готовности к изменениям) или, наоборот, высокий уровень сопротивления изменениям будут определять выбор стратегии проведения даунсайзинга и в определенной мере поддерживать в сознании менеджеров изменений веру в успех преобразований. Этот выбор осуществляется из двух архетипических подходов, разработанных С. Фрименом, к управлению изменениями: конвергенции и переориентации [Freeman 1994, 214].

Конвергенция включает в себя понятия эволюционной и инкрементальной моделей изменений [Зуб 2023], в ее основе лежат принципы осторожного, постепенного, мало травмирующего вмешательства. Как следствие, конвергентный даунсайзинг будет осуществляться в меньших масштабах, нередко локально, только в ограниченном числе подразделений, где каждый следующий шаг изменений делается на основе уверенности, что предыдущие шаги вписались в измененную бизнес-модель и стали частью процесса, направленного на укрепление миссии и стратегии организации.

Конвергентный даунсайзинг связан с уменьшением общего числа сотрудников в компании, что происходит, как правило, за счет увольнений и выбытия по собственному желанию. Он, безусловно, ведет к сокращению расходов, но существуют сомнения относительно эффективности этой стратегии. Так, в целом ряде исследований отмечается, что медленные, небольшими порциями сокращения штатов создают атмосферу неопределенности, тревожности, неясности, продолжающуюся длительное время после того, как все запланированные процедуры изменений завершены, а намеченные для увольнения люди уже уволены — оставшиеся сотрудники переживают стресс, волнение, дискомфорт. Достаточно очевидно также, что стресс, связанный с ожиданием возможного увольнения, с высокой долей вероятности будет приводить к снижению производительности труда ожидающих решения своей судьбы работников. Более того, если ключевые лица покидают компанию, то трудно определить, как это отразится на базе знаний, организационной памяти, ключевых компетенциях и критических навыках⁶. Исследования также показали, что конвергентный даунсайзинг приводил к снижению уровня доверия сотрудников по отношению к администрации, ухудшению организационного климата, снижению морального духа оставшегося персонала, а также к увеличению уровня рабочей нагрузки, количества стрессов и «синдрому выжившего» [Kivimäki et al. 2007].

Переориентация — другой тип осуществления даунсайзинга. Она более масштабно затрагивает организацию и предполагает существенное переопределение миссии, стратегии и структуры фирмы. Она фокусируется на путях искоренения организационной неэффективности посредством тщательного анализа рабочих мест, на уточнении должностных инструкций, переопределении работ и заданий, внедрении философии бережливого производства (lean management), системного менеджмента качества (TQM), концепции непрерывного ведения бизнеса (BCM), анализа и реинжиниринга бизнес-процессов (BPR) и на других подобных методиках и практиках.

⁶ Зайцева Т.В., Зуб А.Т. Управление персоналом. М.: Инфра-М., 2023.

Следствием таких масштабных преобразований становится отказ от увольнений как практически единственного метода решения проблем, но использование разнообразных методов повышения производительности труда и качества продукции. Примером инноватора в использовании даунсайзинга для переориентации М. Фаррелл и Ф. Мавондо называют американскую корпорацию Dow Chemical, которая еще в 1982 г. отказалась от увольнений и предпочла перевести сотрудников, чьи рабочие места были ликвидированы, на другую работу [Farrell, Mavondo 2004, 393]. Впоследствии эта практика применялась достаточно широко и другими компаниями. К переориентации относится, как указывают эти же авторы, попытки сократить расходы, не прибегая к сокращению рабочих мест [Ibid.]. Организации, использующие такую практику, проводят даунсайзинг бизнеса с помощью различных методов, включая временное закрытие заводов, сокращение капитальных затрат и более широкое использование частично занятого персонала. При этом необходимо учитывать, что подбор конкретной методики реализации даунсайзинга для конкретной организации на определенном этапе ее жизненного цикла является непростым делом, успех в котором определяется не только полнотой собранных релевантных данных, но и опытом и управленческим искусством руководителя перемен.

Последствия даунсайзинга

Как уже отмечалось, даунсайзинг относится к радикальным методам проведения организационных изменений, поэтому его применение приводит к глубоким и разноплановым последствиям [Чуйкова 2019]. Их можно разделить на финансовые, экономические, организационные и человеческие.

Финансовые последствия. В ряде исследований, проведенных преимущественно за рубежом, указывается, что, хотя некоторые компании сообщают о значительных финансовых улучшениях после проведения даунсайзинга, для большинства организаций не оправдались ожидания значительного роста эффективности, производительности и общей рентабельности после проведения даунсайзинга. Однако, как правило, отмечаются в той или иной мере выраженные позитивные изменения финансовых показателей в области роста производительности труда, операционной прибыли, рентабельности производства и т. п. [Cascio 2003; Mirabal, De Young 2005; Gandolfi, Neck 2008; Tsai, Yen 2008]. На базе указанных исследований и ряда других можно сделать ряд выводов.

Во-первых, отсутствие единых показателей для оценки эффективности применения даунсайзинга нередко приводит к тому, что одни исследователи указывают на положительные финансовые результаты после проведения даунсайзинга, в то время как другие сообщают о негативных результатах. Например, существуют противоречивые результаты в отношении коэффициента рентабельности активов (ROA) и коэффициента рентабельности собственного капитала (ROE). Так, У. Кассио утверждает, что «как сокращение сотрудников и активов, так и повышение занятости снижают уровень ROA и ROE» [Cascio 2003, 3]. В то время как другие отмечают, что сокращение активов оказывало большее влияние на доходность акций (ROS), чем сокращение числа сотрудников [Budros 2002].

Во-вторых, что касается рентабельности, прибыли, маржинальности и EBITDA (англ. Earnings before interest, taxes, depreciation and amortization — прибыль до вычета процентов, налогов, износа и амортизации) компаний, подвергнутых даунсайзингу, имеется ограниченное количество эмпирических данных, подтверждающих, что даунсайзинг приводит к улучшению финансовых результатов в долгосрочной перспективе [De Meuse et al. 2004; Gandolfi, Hansson 2010].

В-третьих, после проведения мероприятий по даунсайзингу операционные показатели значительно улучшаются в связи со снижением себестоимости продаж и затрат на оплату труда, а

также капитальных затрат и НИОКР. Однако в долгосрочной перспективе компании, прибегающие к сокращению активов и сотрудников, имеют менее позитивную динамику цен на фондовом рынке, чем компании, проводящие оптимизацию [Espahbodi, Vasudevan 2000]. Тем не менее, несмотря на неоднозначные оценки финансовой эффективности даунсайзинга и его неоднозначно оцениваемый послужной список в сфере финансовых улучшений, американские исследователи отмечают, что «даунсайзинг остается модной стратегией» [Langster, Cutrer 2021, 333], как и, добавим, концепция организационного редизайна в целом.

Организационные последствия. Среди исследователей и практиков управления распространено мнение, что даунсайзинг автоматически приносит организационные выгоды. В основе этого вывода лежат следующие его преимущества [Burke, Greenglass 2000; Littler, Gandolfi 2008]:

- обеспечивает снижение числа уровней управления;
- приводит к сокращению числа сотрудников;
- создает предпосылки для роста производительности труда;
- обеспечивает более быстрое принятие решений;
- создает более отлаженные коммуникации;
- способствует более частым контактам персонала с заказчиками и другими стейкхолдерами;
- обеспечивает лучший учет вклада каждого в достижение организационных целей;
- требует менее формализованного контроля;
- создает лучшие условия для развития предпринимательского управления.

К. Камерон с соавторами провел четырехлетнее исследование, охватившее детальный анализ даунсайзинга, осуществленного в более чем 30 крупных компаниях, и изучавшее стратегии даунсайзинга и его последствия. Один из исследовательских вопросов был посвящен влиянию различных стратегий даунсайзинга на общее повышение эффективности работы организации. Камерон и его коллеги установили, что улучшения показателей были обнаружены среди организаций, которые применяли постепенное, непрерывное и поэтапное сокращение, а не быстрое, прерывистое [Cameron et al. 1993].

Эти же авторы выяснили, что организационные улучшения были обусловлены системным и планомерным анализом при подготовке к даунсайзингу, а также активным вовлечением сотрудников среднего и низшего звена в процесс изменений.

Выявление закономерностей, которые объясняют ухудшение показателей, имеет большое значение. Исследователями были выявлены четыре таких фактора, негативно влияющих на организационную производительность после даунсайзинга [De Meuse et al. 2004]:

- рассмотрение снижения численности персонала как решение большинства проблем, что ведет к утрате организацией трудно восполнимых и критически важных навыков, компетенций и знаний;
- сокращение численности персонала без соответствующего сокращения объема работ;
- отказ от модернизации системы вознаграждения и системы оценки эффективности работы, что делает их не соответствующими целям даунсайзинга;
- отказ от реализации стратегии повышения качества, что приводит к снижению общей организационной производительности.

К. Камерон с соавторами также определил факторы, которые являются значимыми предикторами общей организационной эффективности. Она оценивается на основе различных

стандартов (например, прошлый опыт, лучшие показатели конкурентов) и характеризуется в первую очередь «тщательным планированием, предварительными инвестициями в разработку методик анализа вклада сотрудников в достижение организационных целей, ростом вовлечения и заинтересованности сотрудников в результатах, а также релевантной системой коммуникации и информационного обеспечения» [Cameron et al. 1993, 14].

Человеческие последствия. Значительная часть исследователей, особенно те, кто считают, что главное содержание даунсайзинга состоит в сокращении персонала, отмечает, что он также приводит к значительным последствиям или побочным эффектам в области человеческого капитала [Бунина 2016]. Поэтому задача менеджмента компании состоит в том, чтобы в процессе реализации даунсайзинга принять все необходимые меры для минимизации его негативных последствий.

С целью систематизации поведенческих последствий даунсайзинга в конце 1990-х гг. американские исследователи [Allen et al. 2001] разработали концепцию «палачей», «жертв» и «выживших». «Жертвы» — это сотрудники, которых сокращают; «выжившие» — те, кто пережил сокращение и остался на работе; «палачи» — сотрудники, которые планируют и на практике осуществляют увольнения. Таким образом, «жертвы» даунсайзинга — это сокращенные сотрудники, «выжившие» — оставшиеся после принудительного сокращения, «палачи» — менеджеры или консультанты, которым поручено планирование, исполнение и оценка даунсайзинга. Проведенное авторами исследование свидетельствует о неблагоприятных психологических последствиях потери работы, которые включают психологический стресс, плохое самочувствие, семейные проблемы, снижение самооценки, депрессию, бессонницу, тревогу и чувство социальной изоляции. Были также получены свидетельства того, что потеря работы, вызванная сокращением, наносит ущерб карьере «жертв» в будущем [Masky 2004].

Испытывают серьезные психологические проблемы и «палачи», поскольку проведение сокращений является эмоционально тяжелым делом, проходящим на фоне сильных переживаний «жертв». Как отмечает Е. Гандолфи, документально зафиксированных эмоциональных откликов и реакций «палачей» удручающе мало [Gandolfi 2010]. Тем не менее, по свидетельству того же автора, существуют эмпирические данные, говорящие о том, что лица, осуществляющие даунсайзинг, испытывают схожие психологические и эмоциональные последствия, что и «жертвы», то есть исполнение обязанностей по увольнению людей является эмоционально тяжелым и профессионально не престижным.

«Выжившие» — это сотрудники, которые остаются в организации после принудительного сокращения числа сотрудников. Исследователи выявили, изучили и запротоколированы симптомы, связанные с эмоциями и поведением «выживших», проявляемыми во время и после даунсайзинга. Эти симптомы стали известны как «синдром выживших» [Chopra 2006]. Первый и наиболее исследованный симптом связан с изменениями психологического состояния «выживших» сотрудников: у них возникает чувство вины, гнев, снижение мотивации, потеря интереса к работе, неуверенность в себе и, как следствие, заметное снижение производительности. Надо отметить, что, по данным исследований, таких работников не много, по некоторым оценкам — 14–17% [Littler 2000].

Второй симптом — вина «выжившего» — выражается как чувство раскаяния за произведенное в организации сокращение, хотя, разумеется, «выжившие» к этому не имели никакого отношения. Такое раскаяние стимулируется улучшениями условий работы, которыми часто сопровождается даунсайзинг, например повышением заработной платы или предложением поработать сверхурочно за привлекательное вознаграждение.

Третий симптом — зависть «выжившего» — отражает чувство зависти выжившего к «жертвам», и для этого есть основания. Так, в одном исследовании отмечается, что, стремясь не

потерпеть репутационных издержек, компании предоставляют «жертвам» массу льгот, денежные и натуральные компенсации, помощь в переобучении, щедрые пакеты различных услуг, вплоть до оплаты расходов на переезд в другой штат, где «жертва» нашла работу, в то время как «выжившие» не получают ничего. Синдром зависти усиливается, когда «жертвы», успешно устроившиеся на новых местах, сообщают своим бывшим коллегам, что нисколько не жалеют о смене образа жизни [Amundson et al. 2004].

Подводя итог, отметим, что существует множество доказательств, свидетельствующих о том, что даунсайзинг оказывает сильнейшее влияние на сотрудников, как сокращенных, так и оставшихся. Это заключение можно конкретизировать в виде следующих обобщений:

- даунсайзинг приводит к значительным человеческим последствиям;
- даунсайзинг влияет на всех работников — «жертв», «выживших» и «палачей» — самым глубоким образом;
- «жертвы», как правило, получают при увольнении щедрые выходные пособия, финансовые пакеты, бесплатные консультационные услуги;
- пострадавшие («выжившие») часто сталкиваются с возросшей рабочей нагрузкой и более трудоемкими должностными обязанностями, при этом не получая достаточной денежной компенсации, возможностей переобучения и дополнительных ресурсов;
- «выжившие» люди страдают от целого ряда психологических болезней, дискомфорта, снижения мотивации к труду после даунсайзинга;
- «палачи», так же как и «жертвы», страдают от психологических и эмоциональных последствий даунсайзинга.

Заключение

На основании рассмотренных положительных и отрицательных сторон даунсайзинга логично поставить вопрос: каков баланс его плюсов и минусов? Можно ли рассматривать даунсайзинг как эффективную и предлагаемую для широкого использования стратегию изменений? Ответ кроется во все расширяющихся масштабах применения метода и распространенных ожиданиях, что компании будут продолжать прибегать к даунсайзингу [Littler, Gandolfi 2008].

В основе такого вывода лежит изменение характера даунсайзинга: из реактивной формы принятия мер против чрезмерно раздувшегося штата и все растущего числа уровней управления он становится проактивной стратегией управления. Ее серьезным преимуществом является корреляция с жизненным циклом организации и изменениями во внешней обстановке, особенно с учетом тех из них, которые являются потенциальными источниками кризисных угроз. В условиях, когда разнообразие и частота таких угроз возрастают, растет популярность даунсайзинга и вместе с ним надежды, связанные с перспективами решения организационных проблем на его основе.

Косвенным свидетельством этого является появление в последние десятилетия синонимов и эвфемизмов, описывающих сходные с даунсайзингом процессы организационных изменений, например: смартсайзинг (smartsizing) или кеннинг (canning — консервирование). Смартсайзинг часто характеризуется как стратегический шаг, направленный на более эффективное обслуживание клиентов, построенное на рациональной основе с использованием IT-технологий, в то время как кеннинг — это привлечение специалистов для изучения работы сотрудников с особой тщательностью, направленное на подготовку даунсайзинга таким образом, чтобы в дальнейшем минимизировать ошибки при сокращении персонала [Zyglidopoulos 2018]. Такое внедрение новых понятий и смыслов в концепцию даунсайзинга свидетельствует о систематическом поиске новых сфер его успешного применения или, если угодно, о потенциале его развития.

По мере того как понятие «даунсайзинг» продолжает развиваться, необходимо предпринять согласованные усилия, чтобы установить его точное концептуальное понимание. Это позволит обеспечить кумулятивный подход к исследованию способов эффективного применения методологии даунсайзинга.

Список литературы:

Бунина Е.А. Сохранение интеллектуального капитала при даунсайзинге организации // Современные социально-экономические проблемы российского общества: сборник статей по материалам научной сессии Института заочного экономического образования Воронежского государственного университета. Воронеж: Воронежский государственный университет, 2016. С. 6–11.

Гильдингерш М.Г., Бразевич С.С., Маргулян Я.А. Подходы к изучению института высвобождения работников и практика их применения на предприятии // Социология. 2023. № 6. С. 156–162.

Занина Е.Г. Выбор методов управления стратегическими изменениями на предприятии // Экономика. Менеджмент. Инновации. 2020. № 1(25). С. 20–31.

Кристенсен К., Рейнор М. Решение проблемы инноваций в бизнесе. Как создать растущий бизнес и успешно поддерживать его рост. М.: Альпина Паблишер, 2004.

Линц К., Мюллер-Стивенс Г., Циммерман А. Радикальное изменение бизнес-модели. Адаптация и выживание в конкурентной среде. М.: Альпина Паблишер, 2019.

Попова Т.С., Гречкин Е.И. Шринкфляция и даунсайзинг как маркетинговые приемы воздействия на покупательское поведение // Практический маркетинг. 2023. № 9(315). С. 54–56. DOI: [10.24412/2071-3762-2023-9315-54-56](https://doi.org/10.24412/2071-3762-2023-9315-54-56)

Райхельд Ф. Эффект лояльности. Движущие силы экономического роста, прибыли и непреходящей ценности. М.: Вильямс, 2005.

Рубинфельд А., Хемингуэй К. Созданные для роста. М.: Баланс Бизнес Букс, 2006.

Трансформация бизнес-модели / Harvard Business Review. М.: Альпина Паблишер, 2019.

Чуйкова Т.С. Даунсайзинг: следствия для индивида и организации. // Актуальные проблемы современного общества. Социология. Управление. Политика: Межвузовский сборник научных трудов. Санкт-Петербург: Санкт-Петербургский государственный экономический университет, 2019. С. 53–63.

Agwu E., Carter A., Murray P. Downsizing as a Strategic Tool for Effective Organizational Management // International Journal of Research in Management, Science & Technology. 2014. Vol. 2. Is. 1. URL: <https://ssrn.com/abstract=3120520>

Allen D., Freeman M., Russell J., Reizenstein R., Rentz J. Survivor Reactions to Organizational Downsizing: Does Time Ease the Pain? // Journal of Occupational and Organizational Psychology. 2001. Vol. 74. Is. 2. P. 145–164. DOI: [10.1348/096317901167299](https://doi.org/10.1348/096317901167299)

Amundson N., Borgen W., Jordan S., Erlebach A. Survivors of Downsizing: Helpful and Hindering Experiences // The Career Development Quarterly. 2004. Vol. 52. Is. 2. P. 256–271. DOI: [10.1002/j.2161-0045.2004.tb00647.x](https://doi.org/10.1002/j.2161-0045.2004.tb00647.x)

Appelbaum S., Donia M. The Realistic Downsizing Preview: A Management Intervention in the Prevention of Survivor Syndrome (Part II) // Career Development International. 2001. Vol. 6. Is. 1. P. 5–19. DOI: [10.1108/13620430110380990](https://doi.org/10.1108/13620430110380990)

Budros A. The Mean and Lean Firm of Downsizing: Causes of Involuntary and Voluntary Downsizing Strategies // Sociological Forum. 2002. Vol. 17. P. 307–342. DOI: [10.1023/A:1016093330881](https://doi.org/10.1023/A:1016093330881)

Burke R., Greenglass E. Organizational Restructuring: Identifying Effective Hospital Downsizing Processes // Organization in Crisis / ed. by R. Burke, C. Cooper. Malden, MA: Blackwell, 2000. P. 284–303.

Cameron K. Strategies for Successful Organizational Downsizing // Human Resource Management. 1994. Vol. 33. Is. 2. P. 189–211. DOI: [10.1002/hrm.3930330204](https://doi.org/10.1002/hrm.3930330204)

- Cameron K. Strategic Organizational Downsizing: An Extreme Case // Trends in Organizational Behavior / ed. by S. Cooper, D. Rousseau. New York: John Wiley, 1998. Vol. 5. P. 185–229.
- Cameron S., Freeman J., Mishra K. Downsizing and Redesigning Organizations // Organizational Change and Redesign / ed. by G. Huber, W. Glick. San Francisco: Berrett-Koehler Publishers, 1993. P. 19–53.
- Cascio W.F. Downsizing: What do we know? What have we learned? // Academy of Management Executive. 1993. Vol. 7. Is. 1. P. 95–104.
- Cascio W.F. Responsible Restructuring: Seeing Employees as Assets, Not Costs // Ivey Business Journal Online. 2003. URL: <https://iveybusinessjournal.com/publication/responsible-restructuring-seeing-employees-as-assets-not-costs/>
- Chopra A. Survival // Best Paper Proceedings of Academy of Management. 2006. Part 2. P. 134–139.
- De Meuse K., Bergmann T., Vanderheiden P., Roraff C. New Evidence Regarding Organizational Downsizing and a Firm's Financial Performance: A Long-Term Analysis // Journal of Managerial Issues. 2004. Vol. 16. Is. 1. P. 155–177.
- De Vries K.M.F., Balazs K. The Downsizing of Downsizing // Human Relations. 1997. Vol. 50. Is. 1. P. 11–50. DOI: [10.1177/00187267970500010](https://doi.org/10.1177/00187267970500010)
- Drew S. Downsizing to Improve Strategic Position // Management Decision. 1994. Vol. 32. Is. 1. P. 4–11. DOI: [10.1108/00251749410050624](https://doi.org/10.1108/00251749410050624)
- Espahbodi J., Vasudevan G. The Effects of Downsizing on Operating Performance // Review of Quantitative Finance and Accounting. 2000. Vol. 15. P. 107–126. DOI: [10.1023/A:1008321929083](https://doi.org/10.1023/A:1008321929083)
- Farrell M., Mavondo F. The Effect of Downsizing Strategy and Reorientation Strategy on a Learning Orientation // Personnel Review. 2004. Vol. 33. Is. 4. P. 383–402. DOI: [10.1108/00483480410539470](https://doi.org/10.1108/00483480410539470)
- Fijalkowska A., Hjartaker K., Nesheim T. Lay Off Employees or Terminate Consultant Contracts? Responses to an External Shock in Three Firms in the Norwegian Petroleum Industry // Employee Relations. 2017. Vol. 39. Is. 7. P. 1083–1099. DOI: [10.1108/ER-11-2016-0219](https://doi.org/10.1108/ER-11-2016-0219)
- Freeman S. Organizational Downsizing as Convergence or Reorientation: Implications for Human Resource Management // Human Resource Management. 1994. Vol. 33. Is. 2. P. 213–238. DOI: [10.1002/hrm.3930330205](https://doi.org/10.1002/hrm.3930330205)
- Gandolfi F. Organizational Downsizing: A Review of Two Decades of a Strategic Phenomenon // Sasin Journal of Management. 2010. Vol. 16. Is. 1. P. 85–108.
- Gandolfi F., Hansson M. Reduction-in-Force (RIF) — New Developments and a Brief Historical Analysis of a Business Strategy // Journal of Management & Organization. 2010. Vol. 16. Is. 5. P. 727–743. DOI: [10.5172/jmo.2010.16.5.727](https://doi.org/10.5172/jmo.2010.16.5.727)
- Gandolfi F., Neck P. Consequences, Payoffs, and Fallout of Downsizing. A Literature Review of Corporate Downsizing: Part 3 // Review of International Comparative Management. 2008. Vol. 9. Is. 11. P. 55–78.
- Gross R. Organizational Downsizing: The Past and Present Organizational Strategy // International Journal of Research in Business Management. 2015. Vol. 3. Is. 1. P. 24–30.
- Kivimäki M., Honkonen T., Wahlbeck K., Elovainio M., Pentti J., Klaukka T., Virtanen M., Vahtera J. Organizational Downsizing and Increased Use of Psychotropic Drugs among Employees Who Remain in Employment // Journal of Epidemiology & Community Health. 2007. Vol. 61. Is. 2. P. 154–158. DOI: [10.1136/jech.2006.050955](https://doi.org/10.1136/jech.2006.050955)
- Langster H., Cutrer Sh. A Scoping Review of the Impact of Downsizing on Survivors // JONA: The Journal of Nursing Administration. 2021. Vol. 51. Is. 6. P. 329–333. DOI: [10.1097/NNA.0000000000001022](https://doi.org/10.1097/NNA.0000000000001022)
- Liou K., Wang H. Managerial Value, Financial Condition, and Downsizing Reform // Public Personnel Management. 2019. Vol. 48. Is. 4. P. 471–492. DOI: [10.1177/0091026019826144](https://doi.org/10.1177/0091026019826144)

- Littler C. Organizational Downsizing: The Dilemmas of Change // Human Resources Management Bulletin. Sydney: CCH Australia Limited, 1998.
- Littler C. Comparing the Downsizing Experiences of Three Countries: A Restructuring Cycle // Organization in Crisis / ed. by R. Burke, C. Cooper. Malden, MA: Blackwell, 2000. P. 58–77.
- Littler C., Gandolfi F. What Happened to Downsizing? Organizational Continuity, Managerial Fashion, and Signaling // Academy of Management Conference. 2008. P. 133–148.
- Macky K. Organizational Downsizing and Redundancies: The New Zealand Workers' Experience // New Zealand Journal of Employment Relations. 2004. Vol. 29. Is. 1. P. 63–87.
- Mirabal N., De Young R. Downsizing as a Strategic Intervention // Journal of American Academy of Business. 2005. Vol. 6. Is. 1. P. 39–45.
- Mishra A., Mishra R. Downsizing the Company without Downsizing Morale // MIT. Sloan Management Review. 2009. Vol. 50. Is. 3. P. 39–44.
- Ryan L., Macky K. Downsizing Organizations: Uses, Outcomes and Strategies // Asia Pacific Journal of Human Resources. 1998. Vol. 36. Is. 2. P. 29–45. DOI: [10.1177/103841119803600204](https://doi.org/10.1177/103841119803600204)
- Sahdev K. Survivors' Reactions to Downsizing: The Importance of Contextual Factors // Human Resource Management Journal. 2003. Vol. 13. Is. 4. P. 56–74. DOI: [10.1111/j.1748-8583.2003.tb00105.x](https://doi.org/10.1111/j.1748-8583.2003.tb00105.x)
- Saxena R. Methods for the Study of Downsizing: A Review // IIMA Working Papers No. 2006-12-01. 2006.
- Tsai C. Yen F. A Model to Explore the Mystery between Organizations' Downsizing Strategies and Firm Performance: Integrating The Perspectives of Organizational Change, Strategy and Strategic Human Resource Management // Journal of Organizational Change Management. 2008. Vol. 21. Is. 3. P. 367–384. DOI: [10.1108/09534810810874831](https://doi.org/10.1108/09534810810874831)
- Zyglidopoulos S.C. The Impact of Downsizing on the Corporate Reputation for Social Performance // Journal of Public Affairs. 2018. Vol. 4. Is. 1. P. 11–25. DOI: [10.1002/pa.168](https://doi.org/10.1002/pa.168)

References:

- Agwu E., Carter A., Murray P. (2014) Downsizing as a Strategic Tool for Effective Organizational Management. *International Journal of Research in Management, Science & Technology*. Vol. 2. Is. 1. Available at: <https://ssrn.com/abstract=3120520>
- Allen D., Freeman M, Russell J., Reizenstein R., Rentz J. (2001) Survivor Reactions to Organizational Downsizing: Does Time Ease the Pain? *Journal of Occupational and Organizational Psychology*. Vol. 74. Is. 2. P. 145–164. DOI: [10.1348/096317901167299](https://doi.org/10.1348/096317901167299)
- Amundson N., Borgen W., Jordan S., Erlebach A. (2004) Survivors of Downsizing: Helpful and Hindering Experiences. *The Career Development Quarterly*. Vol. 52. Is. 2. P. 256–271. DOI: [10.1002/j.2161-0045.2004.tb00647.x](https://doi.org/10.1002/j.2161-0045.2004.tb00647.x)
- Appelbaum S., Donia M. (2001) The Realistic Downsizing Preview: A Management Intervention in the Prevention of Survivor Syndrome (Part II). *Career Development International*. Vol. 6. Is. 1. P. 5–19. DOI: [10.1108/13620430110380990](https://doi.org/10.1108/13620430110380990)
- Budros A. (2002) The Mean and Lean Firm of Downsizing: Causes of Involuntary and Voluntary Downsizing Strategies. *Sociological Forum*. Vol. 17. P. 307–342. DOI: [10.1023/A:1016093330881](https://doi.org/10.1023/A:1016093330881)
- Bunina E.A. (2016) Sokhraneniye intellektual'nogo kapitala pri daunsayzinge organizatsii [Preservation of intellectual capital during downsizing of the organization]. *Sovremennyye sotsial'no-ekonomicheskiye problemy rossiyskogo obshchestva: sbornik statey po materialam nauchnoy sessii Instituta zaochnogo ekonomicheskogo obrazovaniya Voronezhskogo gosudarstvennogo universiteta*. Voronezh: Voronezhskiy gosudarstvennyy universitet. P. 6–11.
- Burke R., Greenglass E. (2000) Organizational Restructuring: Identifying Effective Hospital Downsizing Processes. In: Burke R., Cooper C. (eds.) *Organization in Crisis*. Malden, MA: Blackwell. P. 284–303.

- Cameron K. (1994) Strategies for Successful Organizational Downsizing. *Human Resource Management*. Vol. 33. Is. 2. P. 189–211. DOI: [10.1002/hrm.3930330204](https://doi.org/10.1002/hrm.3930330204)
- Cameron K. (1998) Strategic Organizational Downsizing: An Extreme Case. In: Cooper S., Rousseau D. (eds.) *Trends in Organizational Behavior*. New York: John Wiley. Vol. 5. P. 185–229.
- Cameron S., Freeman J., Mishra K. (1993) Downsizing and Redesigning Organizations. In: Huber G., Glick W. (eds.) *Organizational Change and Redesign*. San Francisco: Berrett-Koehler Publishers. P. 19–53.
- Cascio W.F. (1993) Downsizing: What do we know? What have we learned? *Academy of Management Executive*. Vol. 7. Is. 1. P. 95–104.
- Cascio W.F. (2003) Responsible Restructuring: Seeing Employees as Assets, Not Costs. *Ivey Business Journal Online*. Available at: <https://iveybusinessjournal.com/publication/responsible-restructuring-seeing-employees-as-assets-not-costs/>
- Chopra A. (2006) Survival. *Best Paper Proceedings of Academy of Management*. Part 2. P. 134–139.
- Christensen C., Raynor M. (2004) *The Innovator's Solution. Creating and Sustaining Successful Growth*. Moscow. Alpina Publisher.
- Chuykova T.S. (2019). Downsizing: Consequences for Individual and Organization. *Aktual'nyye problemy sovremennogo obshchestva. Sotsiologiya. Upravleniye. Politika: Mezhdvuzovskiy sbornik nauchnykh trudov*. Saint Petersburg: Sankt-Peterburgskiy gosudarstvennyy ekonomicheskii universitet. P. 53–63.
- De Vries K.M.F., Balazs K. (1997) The Downsizing of Downsizing. *Human Relations*. Vol. 50. Is. 1. P. 11–50. DOI: [10.1177/00187267970500010](https://doi.org/10.1177/00187267970500010)
- De Meuse K., Bergmann T., Vanderheiden P., Roraff C. (2004) New Evidence Regarding Organizational Downsizing and a Firm's Financial Performance: A Long-Term Analysis. *Journal of Managerial Issues*. Vol. 16. Is. 1. P. 155–177.
- Drew S. (1994) Downsizing to Improve Strategic Position. *Management Decision*. Vol. 32. Is. 1. P. 4–11. DOI: [10.1108/00251749410050624](https://doi.org/10.1108/00251749410050624)
- Espahbodi J., Vasudevan G. (2000) The Effects of Downsizing on Operating Performance. *Review of Quantitative Finance and Accounting*. Vol. 15. P. 107–126. DOI: [10.1023/A:1008321929083](https://doi.org/10.1023/A:1008321929083)
- Farrell M., Mavondo F. (2004) The Effect of Downsizing Strategy and Reorientation Strategy on a Learning Orientation. *Personnel Review*. Vol. 33. Is. 4. P. 383–402. DOI: [10.1108/00483480410539470](https://doi.org/10.1108/00483480410539470)
- Fijalkowska A., Hjartaker K., Nesheim T. (2017) Lay Off Employees or Terminate Consultant Contracts? Responses to an External Shock in Three Firms in the Norwegian Petroleum Industry. *Employee Relations*. Vol. 39. Is. 7. P. 1083–1099. DOI: [10.1108/ER-11-2016-0219](https://doi.org/10.1108/ER-11-2016-0219)
- Freeman S. (1994) Organizational Downsizing as Convergence or Reorientation: Implications for Human Resource Management. *Human Resource Management*. Vol. 33. Is. 2. P. 213–238. DOI: [10.1002/hrm.3930330205](https://doi.org/10.1002/hrm.3930330205)
- Gandolfi F. (2010) Organizational Downsizing: A Review of Two Decades of a Strategic Phenomenon. *Sasin Journal of Management*. Vol. 16. Is. 1. P. 85–108.
- Gandolfi F., Hansson M. (2010) Reduction-in-Force (RIF) — New Developments and a Brief Historical Analysis of a Business Strategy. *Journal of Management & Organization*. Vol. 16. Is. 5. P. 727–743. DOI: [10.5172/jmo.2010.16.5.727](https://doi.org/10.5172/jmo.2010.16.5.727)
- Gandolfi F., Neck P. (2008) Consequences, Payoffs, and Fallout of Downsizing. A Literature Review of Corporate Downsizing: Part 3. *Review of International Comparative Management*. Vol. 9. Is. 11. P. 55–78.
- Gildingersch M.G., Brazevich C.C., Margulian J.A. (2023). Approaches to the Study of the Institution of Employee Release and the Practice of Their Application at the Enterprise. *Sotsiologiya*. No. 6. P. 156–162.

- Gross R. (2015) Organizational Downsizing: The Past and Present Organizational Strategy. *International Journal of Research in Business Management*. Vol. 3. Is. 1. P. 24–30.
- Harvard Business Review (2019) *Transformation of the Business Model*. Moscow: Alpina Publisher.
- Kivimäki M, Honkonen T, Wahlbeck K., Elovainio M., Pentti J., Klaukka T., Virtanen M., Vahtera J. (2007) Organizational Downsizing and Increased Use of Psychotropic Drugs among Employees Who Remain in Employment. *Journal of Epidemiology & Community Health*. Vol. 61. Is. 2. P. 154–158. DOI: [10.1136/jech.2006.050955](https://doi.org/10.1136/jech.2006.050955)
- Langster H., Cutrer Sh. (2021) A Scoping Review of the Impact of Downsizing on Survivors. *JONA: The Journal of Nursing Administration*. Vol. 51. Is. 6. P. 329–333. DOI: [10.1097/NNA.0000000000001022](https://doi.org/10.1097/NNA.0000000000001022)
- Linz K., Müller-Stewens G., Zimmermann A. (2019) *Radical Business Model Transformation: Gaining the Competitive Edge in a Disruptive World*. Moscow. Alpina Publisher.
- Liou K., Wang H. (2019) Managerial Value, Financial Condition, and Downsizing Reform. *Public Personnel Management*. Vol. 48. Is. 4. P. 471–492. DOI: [10.1177/0091026019826144](https://doi.org/10.1177/0091026019826144)
- Little C. (1998) Organizational Downsizing: The Dilemmas of Change. *Human Resources Management Bulletin*. Sydney: CCH Australia Limited.
- Little C. (2000) Comparing the Downsizing Experiences of Three Countries: A Restructuring Cycle. In: Burke R., Cooper C. (eds.) *Organization in Crisis*. Malden, MA: Blackwell. P. 58–77.
- Little C., Gandolfi F. (2008) What Happened to Downsizing? Organizational Continuity, Managerial Fashion, and Signaling. *Academy of Management Conference*. P. 133–148.
- Macky K. (2004) Organizational Downsizing and Redundancies: The New Zealand Workers' Experience. *New Zealand Journal of Employment Relations*. Vol. 29. Is. 1. P. 63–87.
- Mirabal N., De Young R. (2005) Downsizing as a Strategic Intervention. *Journal of American Academy of Business*. Vol. 6. Is. 1. P. 39–45.
- Mishra A., Mishra R. (2009) Downsizing the Company without Downsizing Morale. *MIT Sloan Management Review*. Vol. 50. Is. 3. P. 39–44.
- Popova T.C., Grechkin E.I. (2023) Shrinkflation and Downsizing as Marketing Techniques of Influence on Consumer Behavior. *Prakticheskiy marketing*. No. 9(315). P. 54–56. DOI: [10.24412/2071-3762-2023-9315-54-56](https://doi.org/10.24412/2071-3762-2023-9315-54-56)
- Reicheld F. (2005) *The Loyalty Effect: The Hidden Force Behind Growth, Profits, and Lasting Value*. Moscow. Vil'yams.
- Rubinfeld A., Hemingway C. (2006) *Built for Growth*. Moscow: Balans Biznes Buks.
- Ryan L., Macky K. (1998) Downsizing Organizations: Uses, Outcomes and Strategies. *Asia Pacific Journal of Human Resources*. Vol. 36. Is. 2. P. 29–45. DOI: [10.1177/103841119803600204](https://doi.org/10.1177/103841119803600204)
- Sahdev K. (2003) Survivors' Reactions to Downsizing: The Importance of Contextual Factors. *Human Resource Management Journal*. Vol. 13. Is. 4. P. 56–74. DOI: [10.1111/j.1748-8583.2003.tb00105.x](https://doi.org/10.1111/j.1748-8583.2003.tb00105.x)
- Saxena R. (2006) Methods for the Study of Downsizing: A Review. *IIMA Working Papers No. 2006-12-01*.
- Tsai C. Yen F. (2008) A Model to Explore the Mystery between Organizations' Downsizing Strategies and Firm Performance: Integrating The Perspectives of Organizational Change, Strategy and Strategic Human Resource Management. *Journal of Organizational Change Management*. Vol. 21. Is. 3. P. 367–384. DOI: [10.1108/09534810810874831](https://doi.org/10.1108/09534810810874831)
- Zanina E.G. (2020) Selection of Methods for Managing Strategic Changes at the Enterprise. *Ekonomika. Menedzhment. Innovatsii*. No.1 (25). P. 20–31.
- Zyglidopoulos S.C. (2018) The Impact of Downsizing on the Corporate Reputation for Social Performance. *Journal of Public Affairs*. Vol. 4. Is. 1. P. 11–25. DOI: [10.1002/pa.168](https://doi.org/10.1002/pa.168)

Анализ документов стратегического развития городского электрического транспорта на территории Российской Федерации

Фандюшин Максим Вадимович

Аспирант, SPIN-код РИНЦ: [9236-6207](#), ORCID: [0009-0007-6347-3226](#), fandyushinm@yandex.ru

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

Беляева Ольга Игоревна

Кандидат экономических наук, доцент, SPIN-код РИНЦ: [9652-8960](#), oi.belyaeva@igsu.ru

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

Аннотация

В статье рассматриваются документы транспортного планирования России на федеральном, региональном и местном уровнях в части, касающейся развития городского электрического транспорта. Данный анализ необходим для определения важности и общего вектора стратегического развития электротранспорта в регионах страны. Проанализирован 321 документ транспортного планирования всех субъектов Российской Федерации, где разработаны подобные документы. Определено, что половина документов не имеет каких-либо мероприятий по развитию электрического транспорта; 31 из 65 регионов, где функционирует электротранспорт, имеют низкую проработку данного вопроса или не имеют вовсе. В 7 из 20 субъектов Российской Федерации, где электротранспорт не функционирует, планируется его организация. Выявлено, что большинство мероприятий направлено на реконструкцию или развитие линейной инфраструктуры электрического транспорта, а также на закупку подвижного состава различных типов. Вместе с тем часто встречаются мероприятия по строительству и реконструкции энергетической инфраструктуры электрического транспорта, что показывает понимание критичности вопроса, связанного со степенью ее износа. На основе проведенного анализа сделан вывод об общей недостаточности проработки вопроса развития городского электрического транспорта в документах стратегического планирования. Несмотря на то, что в документах регионального и агломерационного уровней представлено больше информации о данной категории транспортных средств, большинство региональных и местных органов исполнительной власти не уделяет должного внимания его стратегическому планированию, ограничиваясь локальными решениями на операционно-тактическом уровне, хотя при этом документ федерального уровня регламентирует необходимость его стратегического развития.

Ключевые слова

Государственное управление, государственная политика в области транспорта, городской электротранспорт, развитие транспорта, стратегическое планирование, органы исполнительной власти.

Для цитирования

Фандюшин М.В., Беляева О.И. Анализ документов стратегического развития городского электрического транспорта на территории Российской Федерации // Государственное управление. Электронный вестник. 2025. № 110. С. 63-72. DOI: 10.55959/MSU2070-1381-110-2025-63-72

Analysis of Documents on Strategic Development of Urban Electric Transport in the Russian Federation

Maksim V. Fandyushin

Postgraduate student, ORCID: [0009-0007-6347-3226](#), fandyushinm@yandex.ru

The Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, Moscow, Russian Federation.

Olga I. Belyaeva

PhD, Associate Professor, oi.belyaeva@igsu.ru

The Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, Moscow, Russian Federation.

Abstract

The article examines strategic documents of transport planning of the Russian Federation at the federal, regional and local levels in terms of the development of urban electric transport. This analysis is necessary to determine the importance and general vector of electric transport strategic development in the Russian regions. 321 transport planning documents of all subjects of the Russian Federation, where similar documents have been developed, have been analyzed. It is determined that half of the documents do not have any measures for the development of electric transport; 31 of the 65 regions where electric transport operates have low elaboration of this issue or do not have at all. In 7 of the 20 subjects of the Russian Federation where electric transport does not function, it is planned to organize it. It has been revealed that most of the measures are aimed at the reconstruction or development of the linear infrastructure of electric transport, as well as the purchase of rolling stock of various types. At the same time, there are often measures for constructing and reconstructing the energy infrastructure of electric transport, which shows understanding of importance of its deterioration degree issue. Based on the analysis, a conclusion has been formed about the general insufficiency of studying the issue of urban electric transport development in strategic transport planning documents. Despite the fact that

the documents of the regional and agglomeration levels provide more information about this category of vehicles, most regional and local executive authorities do not pay due attention to its strategic planning limiting themselves to local solutions at the operational and tactical level, despite the fact that the document of the federal level regulates the need for its strategic development.

Keywords

Public administration, state policy in the field of transport, urban electric transport, transport development, strategic planning, executive authorities.

For citation

Fandyushin M.V., Belyaeva O.I. (2025) Analysis of Documents on Strategic Development of Urban Electric Transport in the Russian Federation. *Gosudarstvennoye upravleniye. Elektronnyy vestnik*. No. 110. P. 63-72. DOI: 10.55959/MSU2070-1381-110-2025-63-72

Дата поступления/Received: 20.01.2025

Введение

Вопрос развития городского электрического транспорта (далее — ГЭТ) в последние три года стал одним из наиболее актуальных в повестке федеральных органов исполнительной власти: формируются национальные проекты, выделяется федеральное финансирование на развитие систем ГЭТ, используется инструмент государственно-частного партнерства для развития инфраструктуры. В то же время важно понимать, как на стратегическом уровне государство и регионы понимают развитие электротранспорта.

Целью данной работы является определение общих тенденций развития и мероприятий по улучшению системы электротранспорта (как объекта исследования) в документах транспортного планирования федерального, регионального и местного уровней. Предметом исследования является, соответственно, содержание документов транспортного планирования. Для решения поставленной цели необходимо решить ряд задач:

- определить перечень документов, необходимых для анализа;
- рассмотреть документы с точки зрения анализа существующего положения ГЭТ, мероприятий по его развитию, а также целевых показателей, связанных с ГЭТ;
- определить степень проработанности стратегического планирования ГЭТ в субъектах и Российской Федерации в целом.

В качестве ключевого метода исследования выбран анализ документов и нормативно-правовых актов.

Важность развития городского электрического транспорта

Вопрос развития городского электрического транспорта становится все более популярным в научной среде и политической повестке в России. Ограниченность трудовых ресурсов и стремление к снижению уровня автомобилизации все больше приводят к необходимости создания массовых видов транспорта, способных перевозить большое количество человек. Это приводит к тому, что на уровне федеральных органов исполнительной власти формируется стратегический тренд к развитию ГЭТ. Вместе с тем в данной сфере наблюдается большое количество проблем, включая текущее состояние инфраструктуры и подвижного состава, отсутствие качественных управленческих и технических кадров, отсутствие общего вектора развития транспортной отрасли на региональном и местном уровнях, а также значительных капиталовложений со стороны государства. С точки зрения государственной и региональной политики в этой области стоит вопрос о степени участия государства в этом вопросе, а также об уровне вовлеченности региональных властей в данную повестку. При этом от решения вопросов, связанных с развитием ГЭТ, зависит не только комфортность, безопасность и надежность транспорта для пользователей, но и то, как будут развиваться промышленность и энергетика в стране, как будут определены приоритеты развития отраслей и будет сформирована общегосударственная стратегия в данной области. Все эти вопросы становятся предметом изучения исследователей из экономической и политической областей.

Так, ряд авторов указывают на необходимость разработки стратегического подхода к развитию электротранспорта, применяя при этом расчетно-аналитические инструменты [Ардаширов и др. 2021]. Подобной точки зрения придерживаются и другие ученые, выделяя важность проработки финансовой составляющей стратегического планирования ГЭТ [Пумбрасова и др. 2015]. М.С. Блохин, М.В. Нелюбина, М.Б. Фатеева рассматривают транспортную отрасль как системообразующую отрасль экономики, в которой значительная роль отведена развитию электротранспорта как экологически чистой группы транспортных средств, способствующей устойчивому развитию территорий [Блохин и др. 2024].

А.В. Колесникова отмечает прямую связь развития электротранспорта с климатической повесткой и подтверждает важность наличия мер государственной поддержки в вопросах развития ГЭТ, в частности отмечая успехи в этом вопросе в таких странах, как Китай, Германия, Франция, Швеция [Колесникова 2023]. Международная группа ученых также подчеркивает успешность государственных мер, применяемых для развития электротранспорта в стране с точки зрения устойчивого развития территорий [Zoryna et al. 2022]. Ряд исследователей также считает развитие электромобильности ключевой задачей устойчивого развития стран [Abu-Eisheh et al. 2020].

Л.Н. Майорова и А.В. Лисицкий рассматривают вопрос стратегического подхода «с низов» — с анализа социально-экономических показателей предприятий городского электротранспорта, результаты которого позволяют определить перечень задач по модернизации системы, которую можно масштабировать на все предприятия ГЭТ в стране [Майорова, Лисицкий 2021].

С точки зрения государственного и муниципального управления проводится анализ федеральных документов на предмет развития электротранспорта в России, в результате чего сформирован вывод об отсутствии единого государственного подхода в этой области, а также о необходимости большего государственного вовлечения в этот вопрос [Корсаков 2024]. Вместе с тем Т.А. Шибзухов и Н.Н. Абдурахманов отмечают низкую заинтересованность государства в вопросе развития электротранспорта [Шибзухов, Абдурахманов 2023]. С.В. Олимпиева также указывает на необходимость совершенствования нормативно-правовой базы для более успешного стратегического развития электротранспорта в России [Олимпиева 2021].

Таким образом, большинство авторов указывает на необходимость развития электротранспорта и подчеркивает важность грамотного комплексного подхода к его стратегическому планированию как на федеральном, так и региональном уровнях. Вместе с тем отмечается недостаточная вовлеченность государства в этот вопрос. Требуется также решать возникающие вопросы, связанные с различными управленческими аспектами в области развития ГЭТ.

Чтобы определить степень проработанности вопроса развития ГЭТ, необходимо рассмотреть документы стратегического транспортного планирования различных уровней.

Анализ документов транспортного планирования

Для проведения исследования проводился отбор документов по следующим критериям:

- документы федерального, регионального и местного уровней должны быть направлены на стратегическое планирование транспортной системы заданной территории;
- документы должны быть представлены в открытом доступе и быть действующими на момент разработки материала (по состоянию на август 2024 года);
- должны быть представлены документы транспортного планирования всех субъектов Российской Федерации (за исключением 4 субъектов России, вошедших в состав государства в 2022 году, в связи с отсутствием у них подобных документов).

В рамках проводимого анализа рассматриваются следующие уровни документов для субъектов Российской Федерации: региональный уровень; агломерационный уровень (региональный центр и крупные агломерации численностью от 400 тыс. человек); городской уровень (региональный центр и крупные города с численностью населения более 500 тыс. человек); города и населенные пункты, в которых представлены действующие сети городского электротранспорта.

В качестве ключевых документов для данной работы определены Программа комплексного развития транспортной инфраструктуры (ПКРТИ) и Комплексная схема организации транспортного обслуживания населения общественным транспортом (КСОТ). Именно в этих документах содержатся необходимые положения о развитии городского электрического транспорта на рассматриваемой территории.

По результатам анализа в рамках данной работы рассмотрен 321 документ транспортного планирования стратегического уровня (Рисунок 1):

- 1 документ стратегического планирования федерального уровня;
- 109 документов регионального уровня;
- 88 документов уровня городских агломераций;
- 62 документа местного уровня;
- 61 документ иных форм различных уровней (33 из которых — государственные программы для субъектов Российской Федерации).

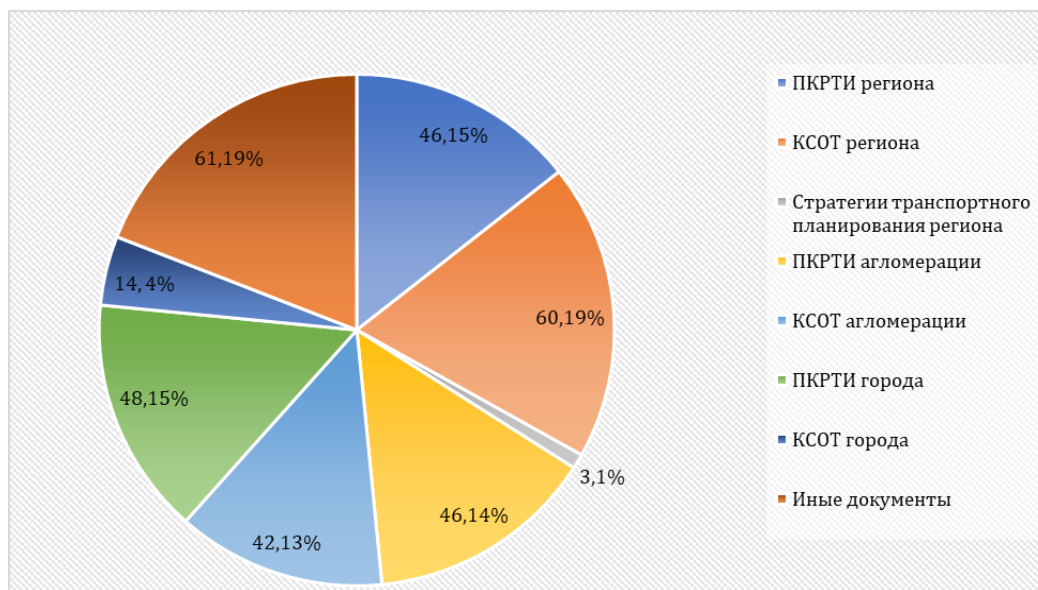


Рисунок 1. Распределение рассматриваемых документов стратегического планирования по типам документов¹

Если говорить о документе транспортного планирования федерального уровня — Транспортной стратегии Российской Федерации², то в ней указаны мероприятия по увеличению доли электротранспорта в городах Российской Федерации до 80% в 2035 году, учитывается реконструкция инфраструктуры рельсовых маршрутов электротранспорта, строительство новых линий, создание приоритетного движения для электробусов, а также создание зарядной инфраструктуры для электробусов.

¹ Разработано М.В. Фандюшиным.

² Распоряжение Правительства Российской Федерации от 27 ноября 2021 года № 3363-р // Правительство Российской Федерации [Электронный ресурс]. URL: <http://static.government.ru/media/files/7enYF2uL5kFZlOOpQhLl0nUT91RjCbeR.pdf> (дата обращения: 30.05.2025).

Если говорить об остальных уровнях, то 21% проанализированных документов связаны с субъектами Российской Федерации, в которых в настоящий момент отсутствуют системы городского электротранспорта. Остальные 79% документов так или иначе рассматривают территории, где ГЭТ представлен одним или несколькими видами. Из 79% документов из субъектов с ГЭТ 36% документов учитывают все виды электротранспорта, представленные на территории, 3% не учитывают отдельные виды электрического транспорта, а 37% не учитывают его вовсе (Рисунок 2). То есть половина документов из тех, которые написаны для территорий с наличием электротранспорта, его не учитывают. В субъектах Российской Федерации, где ГЭТ нет, есть 3% документов, которые учитывают перспективное создание систем ГЭТ различного типа.

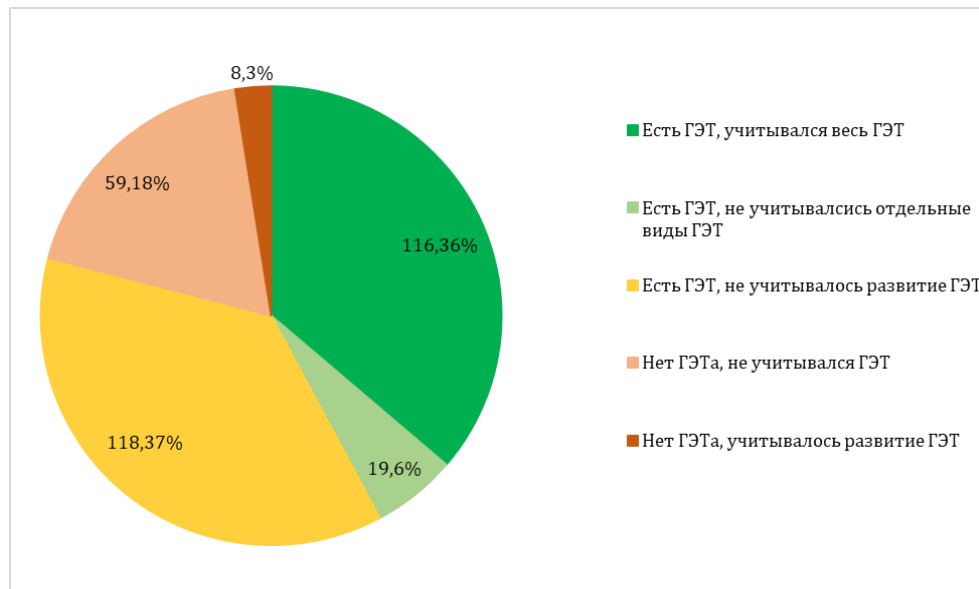


Рисунок 2. Наличие раздела о развитии ГЭТ в стратегических документах различного уровня³

Если говорить об анализе существующей системы городского электрического транспорта, то половина документов (50%) не содержит какой-либо аналитический материал по данной тематике (Рисунок 3). Около 9% документов содержат поверхностный анализ, состоящий, как правило, из факта наличия городского электротранспорта, перечня маршрутов и общей протяженности сети. Только в 41% работ представлен детальный анализ систем ГЭТ, состоящий, помимо вышеописанных показателей, из анализа линейной и парковой инфраструктуры, подвижного состава, непроизводительного дублирования сети электротранспорта иными видами транспорта и иными показателями, характеризующими транспортную работу ГЭТ. Преимущественно детальный анализ представлен в документах агломерационного уровня, но также используется на уровне городов. На уровне регионов анализ электротранспорта встречался лишь в 41% документов.

³ Разработано М.В. Фандюшиным.



Рисунок 3. Статистика наличия анализа ГЭТ в стратегических документах различного уровня⁴

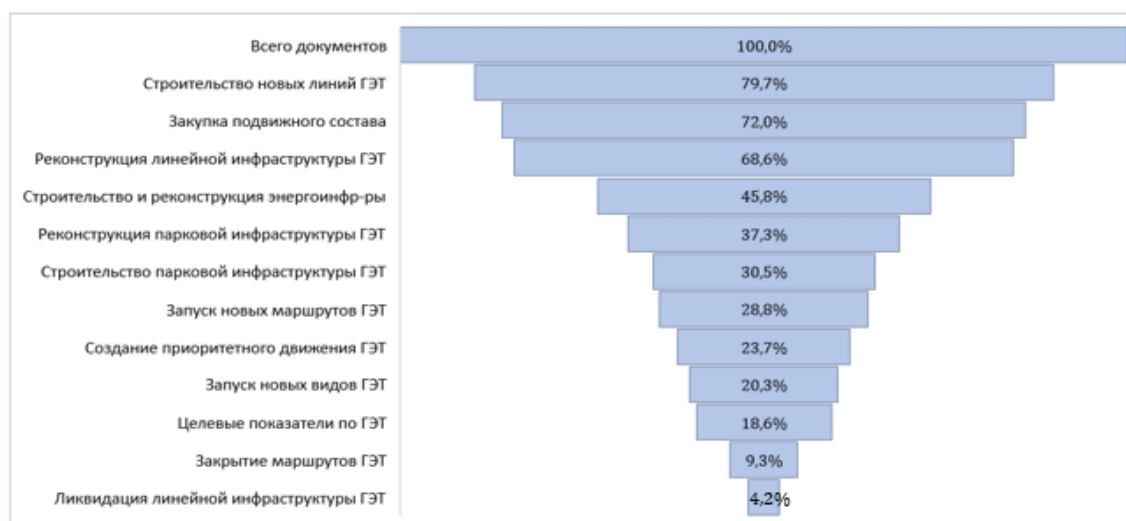


Рисунок 4. Воронка мероприятий по развитию ГЭТ в документах стратегического планирования⁵

При этом документы регионального уровня, как и документы местного уровня, наравне с иными документами стратегического планирования дают рекомендации по развитию и реконструкции линейной инфраструктуры, а также предлагают мероприятия по закупке подвижного состава. Документы уровня агломераций больше направлены не на строительство линий ГЭТ и закупку подвижного состава, а на обновление энергоинфраструктуры и реконструкцию паркового хозяйства.

Предлагаемые в документах мероприятия можно разделить на 8 групп (Рисунок 5). В группе «Линейная инфраструктура» наиболее распространенным является строительство линий рельсовых городских видов электротранспорта. Данная категория является самой массовой среди всех мероприятий в документах транспортного планирования. На одном уровне представлены строительство линий троллейбуса и реконструкция инфраструктуры рельсовых видов ГЭТ. В группе «Парковая инфраструктура» мероприятия по реконструкции и строительству троллейбусных и

⁴ Разработано М.В. Фандюшиным.

⁵ Разработано М.В. Фандюшиным.

трамвайных парков представлены примерно на одном уровне. В группе «Маршрутная сеть» преимущественно представлены мероприятия по запуску троллейбусных маршрутов, а также трамвайных маршрутов. В группе «Подвижной состав» приоритетными категориями являются закупка техники для трамвайных, троллейбусных сетей, а также для метрополитена. В группе «Приоритетное движение ГЭТ» преимущественно рассматриваются мероприятия по обособлению трамвайных линий. В группе «Энергоинфраструктура» наиболее часто предлагаемым мероприятием является реконструкция инфраструктуры, в том числе замена контактной сети троллейбуса, а также ее строительство. В части запуска новых видов ГЭТ на одном уровне стоят электробусы, трамваи и троллейбусы. В целом данная группа малозначительна. Кроме того, есть группа с прочими мероприятиями, которая включает в себя мероприятия по переобучению водителей, замене отдельных элементов подвижного состава, а также работы по консервации систем.

Целевые показатели, связанные с развитием городского электрического транспорта, имеются в 18,6% документов транспортного планирования, преимущественно в региональных документах. Как правило, большинство из целевых показателей единичны, но встречаются и более популярные (Рисунок 6). Показатели также можно разбить на группы. В части перевозок целевые показатели оценивают объем перевозок, точность выполнения расписания, а также скорость и интервал движения транспортных средств. В вопросах линейной инфраструктуры наиболее популярным является показатель, связанный с вводом в эксплуатацию линий трамвая. В целом данная группа также оценивает общую протяженность сетей и линейной инфраструктуры. В части подвижного состава наиболее значимым является показатель, оценивающий долю подвижного состава, приспособленного для маломобильных групп населения (МГН). Помимо приспособленности для МГН, уделяется внимание количеству подвижного состава, его низкопольности и возрасту. В разделе прочих показателей представлены показатели, связанные с развитием систем ГЭТ, в том числе с точки зрения приоритетности движения, а также транспортной доступности.

Линейная инфраструктура	Кол-во	Приоритетное движение ГЭТ	Кол-во
Строительство линий трамвая, метрополитена, метротрама и сопутств. инфраструктуры	90	Обособление трамвайных линий от УДС, в т.ч. пересечений	30
Реконструкция линий трамвая, метрополитена, метротрама	45	Создание выделенных полос для троллейбусов	8
Строительство линий троллейбуса	45		
Ликвидация линий трамвая, метрополитена, метротрама	8		
Ликвидация линий троллейбуса	3		
Реконструкция и перенос линий троллейбуса	2		
Парковая инфраструктура	Кол-во	Энергоинфраструктура	Кол-во
Реконструкция троллейбусного парка	28	Реконструкция энергооборудования и кабельных линий	38
Реконструкция трамвайного парка, метродепо	23	Замена контактной сети троллейбуса	29
Строительство троллейбусного парка	18	Строительство энергооборудования и кабельных линий	27
Строительство трамвайного парка, метродепо	16	Замена контактной сети трамвая	19
Маршрутная сеть	Кол-во	Запуск новых видов ГЭТ	Кол-во
Запуск маршрутов троллейбусов	21	Запуск электробусной системы	8
Запуск маршрутов трамваев, метротрама	14	Запуск троллейбусной системы	7
Отмена маршрутов троллейбусов	8	Запуск трамвайной системы и системы метротрама	6
Отмена маршрутов трамваев, метротрама	2	Запуск монорельсовой системы	1
Подвижной состав	Кол-во	Прочие мероприятия	Кол-во
Закупка ПС трамваев, метрополитена, метротрама	55	Профессиональная переподготовка водителей трамвая	1
Закупка ПС троллейбусов	51	Обновление аккумуляторных батарей для троллейбусов	1
Закупка ПС электробусов	2	Консервация недостроенного метрополитена	1

Рисунок 5. Детализированная карта мероприятий по развитию систем городского электрического транспорта⁶

⁶ Разработано М.В. Фандюшиным.

Перевозки	Кол-во	Подвижной состав	Кол-во
Объем перевозок метрополитеном	2	Доля подвижного состава троллейбусов, приспособленного для МГН	5
Точность выполнения расписания на трамвайном транспорте	2	Доля подвижного состава метрополитена, приспособленного для МГН	3
Скорость трамвайного сообщения	2	Количество подвижного состава ГЭТ	3
Объем перевозок трамвайным транспортом	1	Доля подвижного состава трамваев, приспособленного для МГН	2
Объем перевозок троллейбусным транспортом	1	Средний возраст подвижного состава трамваев	1
Точность выполнения расписания на троллейбусном транспорте	1	Средний возраст подвижного состава троллейбусов	1
Точность выполнения расписания на метрополитене	1	Средний возраст подвижного состава метрополитена	1
Объем перевозок ГЭТ	1	Количество закупленных низкопольных троллейбусов	1
Средний интервал движения поездов метрополитена в час пик	1	Доля ПС ГЭТ с превышением срока службы	1
Средний интервал движения трамваев в часы пик	1		
Линейная инфраструктура	Кол-во	Прочее	Кол-во
Введено в эксплуатацию линий трамвая	6	Доля населения, проживающего в зоне пешеходной доступности станций метрополитена	1
Введено в эксплуатацию линий метрополитена	4	Протяженность дорог общего пользования на которых ввели движение электротранспорта	1
Протяженность контактных сетей троллейбусов	4	Количество введенных троллейбусных маршрутов	1
Протяженность линий трамвая	3	Протяженность обособленных трамвайных путей, км	1
Введено в эксплуатацию линий троллейбуса	2		
Протяженность линий метрополитена	2		
Протяженность реконструируемых трамвайных линий	2		
Численность станций метрополитена	1		

Рисунок 6. Детализированная карта целевых показателей, связанных с развитием систем ГЭТ⁷

Если говорить о запуске новых систем городского электрического транспорта, то мероприятия в документах стратегического планирования предусматривают запуск 6 трамвайных систем и систем метротрама, 4 систем электробусов, 3 троллейбусных систем и 1 монорельса.

Заключение

В рамках данной статьи проведен анализ документов транспортного планирования различных уровней. В результате определено, что наибольшее описание мероприятий по развитию городского электрического транспорта представлено в документах агломераций, далее следуют региональные документы транспортного планирования. Половина этих документов не содержит мероприятий по развитию ГЭТ, даже если рассматривать только те регионы и города, где электротранспорт в настоящий момент функционирует, что говорит о недостаточном внимании к вопросу развития данной группы пассажирского транспорта общего пользования. Особенно это касается 17 из 69 субъектов Российской Федерации, где присутствует ГЭТ, но мероприятия носят абстрактный характер или не представлены вовсе. Еще в 14 субъектах из 69 мероприятия не охватывают все виды электротранспорта, что также говорит о недостаточности проработки документа. Вместе с тем в 7 из 20 регионов, где электротранспорта в настоящий момент нет, рассматривается возможность запуска сетей электротранспорта в региональных центрах.

Среди тех документов, в которых электротранспорт описывается, мероприятия преимущественно направлены на строительство и реконструкцию линейной инфраструктуры и закупку подвижного состава, реже на развитие энергоинфраструктуры, на что также направлены и целевые показатели.

Таким образом, можно сделать вывод о том, что далеко не все регионы понимают значимость развития систем городского электрического транспорта; мероприятия, связанные с их развитием, фактически отсутствуют или носят локальный, несистемный, нестратегический характер, что говорит об отсутствии понимания важности стратегического развития ГЭТ, что присуще большинству субъектов Российской Федерации. Таким образом, федеральным органам исполнительной власти следует более активно вовлекаться в вопросы регионального развития электротранспорта не только на финансовом уровне, но и на уровне стратегического планирования и управления, что позволит достичь тех целей и задач, которые описаны в Транспортной стратегии Российской Федерации.

⁷ Разработано М.В. Фандюшиным.

Список литературы:

- Ардаширов А.Н., Бублик Н.Д., Чувилин Д.В. Формирование стратегии развития городского электротранспорта. Уфа: Аэтерна, 2021.
- Блохин М.С., Нелюбина М.В., Фатеева М.Б. Устойчивое развитие транспортной инфраструктуры Санкт-Петербурга: перспективы и оценка состояния // Экономика и бизнес: теория и практика. 2024. № 3–1(109). С. 55–61. DOI: [10.24412/2411-0450-2024-3-1-55-61](https://doi.org/10.24412/2411-0450-2024-3-1-55-61)
- Колесникова А.В. Развитие электротранспорта в мире в контексте климатической повестки // Экономика: вчера, сегодня, завтра. 2023. Т. 13. № 7А. С. 296–303. DOI: [10.34670/AR.2023.24.94.032](https://doi.org/10.34670/AR.2023.24.94.032)
- Корсаков С.К. Особенности развития электротранспорта в политическом векторе: перспективы и тенденции // Гуманитарные, социально-экономические и общественные науки. Серия: Исторические науки. Культурология. Политические науки. 2024. № 2. С. 132–137. DOI: [10.24412/2713-1742-2024-2-7](https://doi.org/10.24412/2713-1742-2024-2-7)
- Майорова Л.Н., Лисицкий А.В. Методологические основы формирования стратегии развития предприятия в сфере муниципального транспорта. Ростов-на-Дону: Издательско-полиграфический комплекс РГЭУ (РИНХ), 2021.
- Олимпиева С.В. Переход Российской Федерации к электротранспорту-перспективы и методы реализации // Современные научные взгляды в эпоху глобальных трансформаций: проблемы, новые векторы развития: материалы XLII Всероссийской научно-практической конференции. Ростов-на-Дону: Южный университет (ИУБиП), 2021. С. 130–135.
- Пумбрасова Н.В., Воробьев А.В., Смирнова О.А. Ситуационный анализ в обосновании стратегических приоритетов развития городского пассажирского электротранспорта // Экономика и предпринимательство. 2015. № 8–2. С. 861–866.
- Шибзухов Т.А., Абдурахманов Н.Н. Проблемы и перспективы развития электротранспорта в России // Транспорт и логистика: актуальные вопросы, проектные решения и инновационные достижения: материалы Всероссийской научно-практической конференции. Красноярск: ФГБОУ ВО «Сибирский государственный университет науки и технологий имени академика М.Ф. Решетнева», 2023. С. 86–90.
- Abu-Eisheh S., Kuckshinrichs W., Dwaikat A. Strategic Planning for Sustainable Transportation in Developing Countries: The Role of Vehicles // Transportation Research Procedia. 2020. Vol. 48. P. 3019–3036. DOI: [10.1016/j.trpro.2020.08.184](https://doi.org/10.1016/j.trpro.2020.08.184)
- Zoryna T.G., Aliaksandrovich S.A., Valeeva Yu.S., Kalinina M.V., Ilikova L.E., Ergashov Y.S. Measures to Stimulate the Development of Electric Transport as a Tool for the Development of the Territory // 2022 8th International Conference on Energy Efficiency and Agricultural Engineering (EE&AE). Ruse: IEEE, 2022. DOI: [10.1109/EEAE53789.2022.9831360](https://doi.org/10.1109/EEAE53789.2022.9831360)

References:

- Abu-Eisheh S., Kuckshinrichs W., Dwaikat A. (2020) Strategic Planning for Sustainable Transportation in Developing Countries: The Role of Vehicles. *Transportation Research Procedia*. Vol. 48. P. 3019–3036. DOI: [10.1016/j.trpro.2020.08.184](https://doi.org/10.1016/j.trpro.2020.08.184)
- Ardashirov A.N., Bublik N.D., Chuvilin D.V. (2021) *Formirovaniye strategii razvitiya gorodskogo elektrotransporta* [Formation of a strategy for the development of urban electric transport]. Ufa: Aeterna.
- Blokhin M.S., Nelyubina M.V., Fateeva M.B. (2024) Sustainable Development of St. Petersburg's Transport Infrastructure: Prospects and Assessment of the State. *Ekonomika i biznes: teoriya i praktika*. No. 3–1(109). P. 55–61. DOI: [10.24412/2411-0450-2024-3-1-55-61](https://doi.org/10.24412/2411-0450-2024-3-1-55-61)
- Kolesnikova A.V. (2024) The Development of Electric Transport in the World in the Context of the Climate Agenda. *Ekonomika: vchera, segodnya, zavtra*. Vol. 13. No. 7A. P. 296–303. DOI: [10.34670/AR.2023.24.94.032](https://doi.org/10.34670/AR.2023.24.94.032)
- Korsakov S.K. (2024) Features of the Development of Electric Transport in the Political Vector: Prospects and Trends. *Gumanitarnyye, sotsial'no-ekonomicheskiye i obshchestvennyye nauki. Seriya: Istoricheskiye nauki. Kul'turologiya. Politicheskiye nauki*. No. 2. P. 132–137. DOI: [10.24412/2713-1742-2024-2-7](https://doi.org/10.24412/2713-1742-2024-2-7)

Mayorova L.N., Lisitsky A.V. (2021) *Methodological Foundations for the Formation of an Enterprise Development Strategy in the Field of Municipal Transport*. Rostov-on-Don: Izdatel'sko-poligraficheskiy kompleks RG·EU (RINKh).

Olimpieva S.V. (2021) Transition of the Russian Federation to Electric Transport — Prospects and Implementation Methods. *Sovremennyye nauchnyye vzglyady v epokhu global'nykh transformatsiy: problemy, novyye vektory razvitiya: materialy XLII Vserossiyskoy nauchno-prakticheskoy konferentsii*. Rostov-na-Donu: Yuzhnyy universitet (IUBiP). P. 130–135.

Pumbrasova N.V., Vorobyov A.V., Smirnova O.A. (2015) Situational Analysis in the Justification of Strategic Priorities of Development of Urban Passenger Electric Transport. *Ekonomika i predprinimatel'stvo*. No. 8–2. P. 861–866.

Shibzukhov T.A., Abdurakhmanov N.N. (2023) Problems and Prospects of Electric Transport Development in Russia. *Transport i logistika: aktual'nyye voprosy, proyektnyye resheniya i innovatsionnyye dostizheniya: materialy Vserossiyskoy nauchno-prakticheskoy konferentsii*. Krasnoyarsk: FGBOU VO «Sibirskiy gosudarstvennyy universitet nauki i tekhnologii imeni akademika M.F. Reshetneva». P. 86–90.

Zoryna T.G., Aliksandrovich S.A., Valeeva Yu.S., Kalinina M.V., Ilikova L.E., Ergashov Y.S. (2022) Measures to Stimulate the Development of Electric Transport as a Tool for the Development of the Territory. *2022 8th International Conference on Energy Efficiency and Agricultural Engineering (EE&AE)*. Ruse: IEEE. DOI: [10.1109/EEAE53789.2022.9831360](https://doi.org/10.1109/EEAE53789.2022.9831360)

Экономические вопросы управления
Economic issues in administration

УДК 33

DOI: 10.55959/MSU2070-1381-110-2025-73-86

Теория и методология социально-экономического прогнозирования: этапы
развития в России

Гохштанд Екатерина Витальевна

Аспирант, SPIN-код РИНЦ: [7575-7992](https://elibrary.ru/authors.asp?AUTHOR_ID=7575-7992), gokhshtande@gmail.com

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

Аннотация

Статья посвящена обзору развития теории и методологии прогнозирования социально-экономического развития в России. Цель исследования — на основании анализа теоретических положений и методологических подходов выделить основные этапы формирования и последующей трансформации методологии региональных прогнозных исследований и кратко охарактеризовать текущее место прогнозирования в системе стратегического планирования социально-экономического развития регионов Российской Федерации. В результате исследования, проведенного методами исторического и сравнительного анализа научно-исследовательских и нормативно-правовых источников, выделено четыре основных этапа развития теории и методологии социально-экономического прогнозирования в России. Критериями определения временных границ этапов выбраны: фокус научных исследований по тематике социально-экономического прогнозирования и разработка качественно новых прогнозных методов. В статье также кратко охарактеризована современная трехуровневая система социально-экономического прогнозирования, основы которой нормативно закреплены на федеральном и региональном уровнях, а также определены ключевые функции и специфические черты регионального долгосрочного и среднесрочного прогнозирования в Российской Федерации на современном этапе.

Ключевые слова

Прогнозирование социально-экономического развития, стратегическое прогнозирование, стратегическое планирование, региональное прогнозирование, методология прогнозирования, методы прогнозирования.

Для цитирования

Гохштанд Е.В. Теория и методология социально-экономического прогнозирования: этапы развития в России // Государственное управление. Электронный вестник. 2025. № 110. С. 73–86. DOI: 10.55959/MSU2070-1381-110-2025-73-86

Socio-Economic Forecasting Theory and Methodology: The Stages of Development in Russia

Ekaterina V. Gokhshtand

Postgraduate student, gokhshtande@gmail.com

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

Abstract

The article reviews the development of the theory and methodology for forecasting socio-economic development in Russia, with the aim of identifying the main stages in the formation and transformation of regional forecasting methodologies. The analysis of theoretical propositions and methodological approaches is used to describe the current place of forecasting within the system of strategic planning for socio-economic development at the regional level in the Russian Federation. Through historical analysis and a comparative analysis of scientific research and regulatory documents, four key stages in the evolution of the theory and practice of socio-economic forecasting are identified. The criteria for determining the time limits of the stages have been chosen: the focus on scientific research on socio-economic forecasting and the development of new forecasting methods. The article also briefly describes the current three-level system of socio-economic forecasting, which is based on normative documents at the federal and regional levels. It also defines the key functions and characteristics of long-term and medium-term regional forecasting in the Russian Federation at the current stage.

Keywords

Socio-economic development forecasting, strategic forecasting, strategic planning, regional forecasting, forecasting methodology, forecasting methods.

For citation

Gokhshtand E.V. (2025) Socio-Economic Forecasting Theory and Methodology: The Stages of Development in Russia. *Gosudarstvennoye upravleniye. Elektronnyy vestnik*. No. 110. P. 73–86. DOI: 10.55959/MSU2070-1381-110-2025-73-86

Дата поступления/Received: 08.02.2025

Введение

На современном этапе в Российской Федерации прогнозирование социально-экономического развития осуществляется в рамках единой системы, основанной на взаимодействии субъектов прогнозирования федерального, регионального и местного уровней, с учетом глобальных тенденций.

Согласно нормативно закреплённой терминологии, «прогнозирование — деятельность участников стратегического планирования по разработке научно обоснованных представлений о рисках социально-экономического развития, об угрозах национальной безопасности Российской Федерации, о направлениях, результатах и показателях социально-экономического развития Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований»¹. В приведенном определении подчеркивается задача прогнозирования, связанная с выявлением рисков в конкретных направлениях социально-экономического развития [Ванчикова, Архипова 2015]. Одновременно с этим прогнозирование выполняет ряд иных задач, среди которых ключевые это:

- оценка объекта прогнозирования — оценка текущего состояния и будущих перспектив (прогнозного состояния) рассматриваемого объекта;
- анализ процессов и тенденций — изучение динамики изменений различных факторов, условий и параметров;
- исследование взаимосвязей — анализ взаимозависимостей социально-экономических явлений в контексте развития объекта прогноза в определенных условиях и временных интервалах;
- выявление альтернатив — разработка различных сценариев дальнейшего развития (на заданный временной горизонт);
- оценка последствий и рисков — анализ возможных последствий от принятых решений и действий;
- накопление научного материала — систематизация и подготовка информационных сведений для обоснованного принятия решений.

Обзор литературы

Общетеоретические и методологические вопросы прогнозирования социально-экономического развития на протяжении десятилетий исследуются российскими и зарубежными авторами. Так, уже во второй половине XX века количество методов прогнозирования превышало 150 [Jantsch 1969], и их число постоянно растет [Armstrong, Green 2018], что во многом связано с совершенствованием вычислительных устройств и инструментов [Yoon 2021].

Отдельную группу исследований составляют работы, среди задач которых — оценить возможности прогнозирования конкретных социальных [Denton, Spencer 2003] и экономических явлений [Rapach et al. 2010], а также степень влияния прогнозирования на принятие экономических и управленческих решений в определенных условиях.

Региональные аспекты социально-экономического прогнозирования исследованы значительно меньше и рассматриваются часто в контексте регионального стратегического планирования [Аганбегян 2019].

После 2019 года в фокусе внимания российских и зарубежных исследователей оказываются вопросы устойчивости регионов к кризисным шокам, внешним и внутренним рискам в актуальных условиях неопределенности, вызванных пандемией COVID-19, санкциями и иными факторами [Земцов 2020; Khurshid, Khan 2021], а также прогнозирование влияния кризисов на социально-экономическое развитие в долгосрочной перспективе [Elliott et al. 2020].

¹ Федеральный закон «О стратегическом планировании в Российской Федерации» от 28.06.2014 № 172-ФЗ // КонсультантПлюс [Электронный ресурс] URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_164841/ (дата обращения: 07.02.2025).

Детальная и глубокая теоретическая проработанность проблематики прогнозирования социально-экономических процессов, а также постоянное совершенствование методологии связаны в большей степени с высоким значением прогнозирования для процессов планирования и принятия решений (как экономических, так и управленческих) [Jantsch 1970].

Этапы развития методологии прогнозирования в России

В России формирование теоретических основ прогнозирования началось в 20-е годы XX века. Одними из первых научно-исследовательских работ, посвященных данной проблематике, были публикации Н.Д. Кондратьева [Кондратьев 1927]. Под прогнозированием (предвидением) Н.Д. Кондратьев понимал возможность выявления на основе прошлого опыта социально-экономических «закономерностей и связей» [Бианкина, Лясников 2018, 173]. Ученый выделял три типа закономерностей: статические (помогают определить структуру и характер связей элементов социально-экономической системы в состоянии равновесия); динамические (позволяют предсказывать изменения в системе, обоснованно определять цикличность изменений, время наступления кризисов) и социогенетические (раскрывают внутренние механизмы социально-экономической системы в части наследственности и изменчивости) [Там же]. Такие закономерности Н.Д. Кондратьев определял как объективные законы развития общества, отмечая при этом их вероятностный характер [The Works of Nikolai D. Kondratiev 1998].

Хотя теория предвидения и перспективного планирования Н.Д. Кондратьева, как и его теория длинных циклов, исследует макроэкономические процессы, именно она заложила основы прогнозирования социально-экономического развития на всех уровнях.

Среди значимых исследователей процесса социально-экономического прогнозирования этого периода следует отметить также В.А. Базарова [Базаров 1928] и В.Г. Громана². Идеи научно-методологической школы В.Г. Громана, сформулированные в 1920-х годах, во многом определили процесс разработки первого пятилетнего плана развития народного хозяйства СССР. Методологический подход В.Г. Громана получил название «план-прогноз», так как основывался на синтезе статистической и плановой деятельности [Кузнецова 2019].

В части методологии основными подходами к прогнозированию на начальном этапе являлись исторический и статистический: изучение данных — значений параметров — в прошлом и построение на их основе трендов для прогнозирования будущих изменений [Кондратьев 1927]. Среди доминирующих методов социально-экономического прогнозирования в период 1920–1950-х годов можно выделить методы, основанные на статистическом анализе и эконометрическом моделировании, при этом вычисляемые параметры были достаточно просты и могли быть определены без специальной компьютерной техники³. В 1921–1928 гг. экономисты Госплана разработали первые «Контрольные цифры народного хозяйства СССР» [Боженова 2016] и балансовый метод народнохозяйственного планирования.

Научно-исследовательские идеи и разработки Н.Д. Кондратьева, В.Г. Громана, В.А. Базарова и ряда совместно с ними работавших экономистов заложили фундамент системы социально-экономического прогнозирования СССР и впоследствии Российской Федерации. Уже на этом начальном этапе становления системы прогнозирования можно выделить отдельные фрагменты и методы стратегического планирования: например, в процессах утверждения и реализации плана ГОЭЛРО [Гвоздецкий 2001]; при подготовке под руководством Н.Д. Кондратьева проекта пятилетнего плана развития сельского и лесного хозяйства, а затем при разработке проекта первого пятилетнего плана развития народного хозяйства СССР в двух вариантах [Маклакова 2015].

² Итоги оценочно-статистического исследования Пензенской губернии [1909–1913] / под общ. рук. В.Г. Громана. Сер. 1: Пензенское губернское земство. Оценочное отделение. Пенза, 1913–1923.

³ Минько Э.В., Минько А.Э. Методы прогнозирования и исследования операций. М.: Финансы и статистика; ИНФРА-М, 2012.

В 1930–1950-е годы государственное социально-экономическое планирование в СССР фокусировалось на среднесрочном периоде и характеризовалось директивным форматом. Первые «пятилетки» являлись планами среднесрочного горизонта и представляли собой свод планируемых значений по ряду целевых показателей, обязательный к достижению субъектами-исполнителями. Деятельность В.А. Базарова, В.Г. Громана и их соратников в этот период подвергалась критике и считалась вредительской, поскольку они якобы были «на поводу у кондратьевской контрреволюционной организации», а их группы стремились к свержению советской власти и восстановлению буржуазно-демократической республики⁴.

В 1950–1960-е годы, в послевоенный период восстановления экономики, в Советском Союзе начались эксперименты в сфере экономического планирования, в том числе в части использования элементов прогнозирования; началась разработка новых методов и подходов к долгосрочному планированию, основанных на статистическом анализе и математическом моделировании.

Период плановой экономики в СССР характеризуется развитием теории и методологии прогнозирования, а также практическим применением прогнозирования в процессе планирования. 1960–1970-е годы стали временем бурного роста исследований по прогнозированию: теория прогнозирования обрела формализованный вид, возникли новые концепции и методы, включая сценарное и статистическое прогнозирование. В экономических исследованиях начали широко применяться кибернетические методы и системный подход [Леонова 2023].

В поздний советский период в СССР формируется строго упорядоченная система государственного планирования и прогнозирования. В 1978 году был опубликован проект терминологии общих понятий прогностики, объектов, субъектов и методов прогнозирования, сформулированный Комитетом научно-технической терминологии АН СССР [Цыдыпова 2013]. Социально-экономическое прогнозирование являлось систематизированной и нормативно закреплённой частью процесса социально-экономического планирования. В 1987 году в СССР был разработан и принят сборник документов «О коренной перестройке управления экономикой», среди которых постановление ЦК КПСС и Совета министров СССР «О перестройке планирования и повышении роли Госплана СССР в новых условиях хозяйствования» [Маклакова 2015].

В части развития методологии в 1980–90-е годы, в условиях изменения в подходах к государственному управлению и экономическому планированию, появились инновационные модели и методы прогнозирования, такие как кооперативные и экспертные подходы. Этот период ознаменовался ростом интереса к теории социально-экономического прогнозирования, и, как следствие, в 1989–1990 годах начали переиздаваться некоторые экономические статьи В.А. Базарова и Н.Д. Кондратьева, труды которых долгое время не цитировались [Боженова 2016].

Распад СССР и переход на рыночную экономику предопределили новый этап развития прогнозирования социально-экономического развития. В 90-е годы XX века российские исследователи-экономисты столкнулись с новыми вызовами и рисками. Этот этап характеризуется переосмыслением сущности прогнозирования и совершенствованием системы прогнозирования и планирования социально-экономического развития в России — принимаются отвечающие актуальным тенденциям законы: в 1995 году принят Федеральный закон «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации»⁵. В фокусе теоретических и практических исследований оказываются такие вопросы, как:

⁴ Вайсберг Р. Фронт планирования и вредительство // Большевик. 1930. № 19.

⁵ Федеральный закон «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации» от 20.07.1995 № 115-ФЗ // КонсультантПлюс [Электронный ресурс]. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_7264/ (дата обращения: 05.02.2025).

- систематизация методов и инструментов прогнозирования и планирования;
- повышение научной обоснованности прогнозов [Леньков 2000];
- оптимизация управленческих решений за счет результатов прогнозирования⁶;
- проблемы прогнозирования социально-экономического развития регионов [Краткосрочное прогнозирование регионального развития в условиях неполной информации 2001].

В области применяемых методов также происходят значительные трансформации. В начале XXI века ведущим подходом в прогнозировании социально-экономического развития становится сценарный, обеспечивающий возможность учитывать неопределенность и сложность динамики социальных изменений. Обозначается также тенденция к интеграции качественных методов с количественными подходами, что свидетельствует о стремлении создать более комплексные и точные модели прогнозирования [Цыдыпова 2013].

После 2010 года замечен новый виток развития методов и инструментов социально-экономического прогнозирования, обусловленный, в первую очередь, совершенствованием технологий. Инновационные разработки в сфере BigData и блокчейна обеспечивают возможность значительно более глубокого анализа социально-экономических процессов [Измалкова, Головина 2015]. Использование современных цифровых технологий позволяет строить прогнозные модели, учитывающие огромный объем информации, вариативность и способность адаптации к изменяющимся условиям. Кроме того, с развитием технологий совершенствуются процессы мониторинга и адаптации прогнозных моделей за счет возможности анализа большего объема информации.

С 2014 года на прогнозирование социально-экономического развития (как на глобальном, так и на национальном, региональном и местном уровнях) значимое влияние оказывают два фактора:

- высокий уровень неопределенности, связанный с геополитическими конфликтами и изменениями внешнеэкономической политики, а также глобальными экономическими изменениями, вызванными пандемией COVID-19, что значительно влияет на внутренние экономические процессы и нестабильность на финансовых рынках, колебания цен на сырьевые товары и прочие социально-экономические параметры;
- развитие искусственного интеллекта (ИИ) — возможности его использования при прогнозировании социально-экономического развития. Развитие технологий искусственного интеллекта открывает новые горизонты для прогнозирования социально-экономического развития в России [Там же]. ИИ способен обрабатывать большие объемы данных и выявлять скрытые закономерности, что значительно повышает точность прогнозов. Использование машинного обучения и алгоритмов анализа данных позволяет создавать более сложные модели, которые учитывают множество факторов и их взаимосвязи.

Внедрение ИИ в процесс прогнозирования также способствует оптимизации ресурсного распределения и повышению эффективности государственных программ. Автоматизация процессов анализа и прогнозирования позволяет сократить время на принятие решений и улучшить качество управления.

В этой связи развиваются методы прогнозирования, основанные на использовании искусственных нейронных сетей, таких как интеллектуальный анализ данных (data mining), машинное обучение (machine learning), распознавание образов (pattern recognition). Проводятся

⁶ Минько Э.В., Минько А.Э. Методы прогнозирования и исследования операций. М.: Финансы и статистика; ИНФРА-М, 2012.

исследования, направленные на развитие нейросетевой методологии прогнозирования динамики социально-экономических показателей [Агафонкин и др. 2024].

Хотя некоторые российские исследователи выделяют три периода в процессе эволюции подходов к исследованию прогнозирования социально-экономического развития: становление, период плановой экономики и современный [Цыдыпова 2013], представляется логичным выделить четыре этапа (Таблица 1).

Таблица 1. Эволюция направлений исследований в области прогнозирования социально-экономического развития⁷

Этап	Временные рамки	Фокус научных исследований	Ведущие методы прогнозирования
1	1920–1930	Теоретические основы научного предвидения. Теоретические основы прогнозирования и планирования экономики. Статистические методы прогнозирования и планирования социально-экономического развития	Методы, основанные на статистическом анализе и эконометрическом моделировании
	1931–1960	Разработка перспективного плана развития народного хозяйства. Подведение объективной научной базы под исследовательские перспективные расчеты	
2	1961–1980	Оценка темпов и факторов роста экономики СССР. Разработки специальных методов оценки направлений технического и технологического развития	Математическое моделирование
	1981–1990	Моделирование и прогнозирование межотраслевых связей в народном хозяйстве. Формирование системы государственного регулирования и стратегического планирования экономики	Кооперативные и экспертные подходы
3	1991–2013	Вопросы анализа и прогнозирования национальной экономики. Исследования по оценке возможностей роста российской экономики в средне- и долгосрочной перспективе. Научно-методические подходы к определению сущности социально-экономического прогнозирования. Прогнозирование в региональных социально-экономических системах. Прогнозирование в условиях модернизации экономики России. Повышение научной обоснованности прогнозов. Оптимизация управленческих решений за счет результатов прогнозирования	Сценарный подход. Интеграция качественных методов с количественными подходами

⁷ Составлено автором.

4	2014 – наст. время	Прогнозирование социально-экономического развития в условиях высокой степени неопределенности. Применение риск-ориентированного подхода в процессах стратегического прогнозирования и планирования. Использование глобальных технологий BigData и блокчейна в прогнозировании социально-экономического развития. Использование искусственного интеллекта в прогнозировании социально-экономического развития	Интеллектуальный анализ данных (data mining). Машинное обучение (machine learning). Распознавание образов (pattern recognition) Нейросетевые методы с использованием ИИ
---	--------------------	--	---

Место прогнозирования в системе стратегического планирования социально-экономического развития регионов Российской Федерации в современных условиях

Прогнозирование занимает определяющее место в системе государственного планирования социально-экономического развития РФ в целом и отдельных регионов в частности [Титова, Глотова 2020] (Рисунок 1).

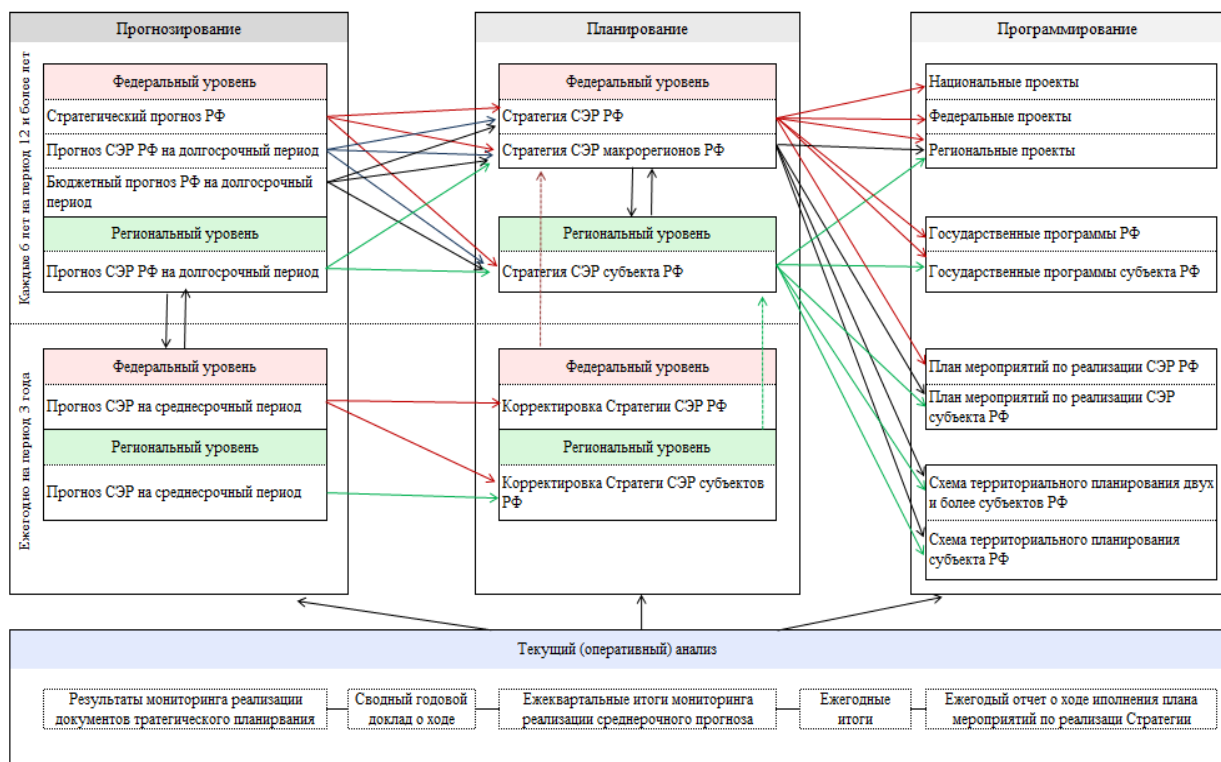


Рисунок 1. Прогнозирование в системе государственного стратегического планирования⁸

Прогнозирование при сложившейся на современном этапе системе государственного планирования является инструментом формирования и реализации государственной политики как на федеральном, так и на региональном уровнях [Аузан 2015]. Так, долгосрочные и среднесрочные прогнозы социально-экономического развития регионов во многом определяют Стратегии социально-экономического развития макрорегионов и субъектов РФ, а также влияют на формирование национальных проектов (федеральных и региональных проектов); государственных программ РФ; государственных программ субъекта РФ; плана мероприятий по реализации стратегии СЭР РФ; плана мероприятий по реализации стратегии СЭР субъекта РФ; схемы территориального планирования двух и более субъектов РФ; схемы территориального планирования субъекта РФ.

⁸ Составлено автором. Примечание: СЭР — социально-экономическое развитие.

Процесс прогнозирования и стратегического планирования социально-экономического развития регионов в России регулируется рядом законов и иных нормативно-правовых актов как на федеральном, так и региональном уровнях [Титова, Глотова 2020]. Анализ нормативно-правовых актов позволяет заключить, что каждый этап процесса прогнозирования социально-экономического развития регулируется рядом правовых норм федерального уровня (Таблица 2).

Таблица 2. Нормативно-правовые акты федерального уровня, регулирующие этапы процесса прогнозирования социально-экономического развития⁹

Этап процесса социально-экономического прогнозирования	Нормативно-правовые акты, регулирующие деятельность
1. Формулирование цели и задач прогнозирования Определение рамочных условий: — основные приоритеты социально-экономического развития региона; — временные горизонты (краткосрочные, среднесрочные, долгосрочные); — стейкхолдеры; — другие рамочные условия (например, допустимый уровень рисков)	Федеральный закон от 28.06.2014 N 172-ФЗ (ред. от 13.07.2024) «О стратегическом планировании в РФ». Указ Президента РФ от 21 июля 2020 г. № 474 «О национальных целях развития РФ на период до 2030 года»
2. Сбор и анализ данных — проведение исследования текущих экономических и социальных условий региона; — сбор статистических данных, включая демографические, экономические и социологические параметры; — сотрудничество с различными институтами, научными и образовательными учреждениями для получения дополнительной информации; — анализ статистической информации	Методические рекомендации по среднесрочному прогнозу. Методические рекомендации по долгосрочному прогнозу
3. Разработка прогнозных моделей — выбор методов прогнозирования, таких как экспертные оценки, исторические аналогии, трендовые модели и другие; — создание и применение различных математических и экономических моделей для предсказания ключевых показателей	Постановление Правительства РФ от 14.11.2015 № 1234 «О порядке разработки, корректировки, осуществления мониторинга и контроля реализации прогноза социально-экономического развития РФ на среднесрочный период и признании утратившими силу некоторых актов Правительства РФ». Постановление Правительства РФ от 11.11.2015 № 1218 «О порядке разработки, корректировки, осуществления мониторинга и контроля реализации прогноза социально-экономического развития РФ на долгосрочный период». Постановление Правительства РФ от 8 августа 2015 г. № 822 «Об утверждении Положения о содержании, составе, порядке разработки и корректировки стратегий социально-экономического развития макрорегионов». Методические рекомендации по среднесрочному прогнозу. Методические рекомендации по долгосрочному прогнозу.
4. Разработка прогнозных сценариев — разработка нескольких сценариев развития экономики региона, включая оптимистический, базовый и пессимистический; — оценка влияния как внешних, так и внутренних факторов на социально-экономическое развитие	Постановление Правительства РФ от 8 августа 2015 г. № 822 «Об утверждении Положения о содержании, составе, порядке разработки и корректировки стратегий социально-экономического развития макрорегионов». Методические рекомендации по среднесрочному прогнозу. Методические рекомендации по долгосрочному прогнозу.
5. Оценка рисков и последствий — идентификация возможных рисков для каждого из сценариев; — анализ последствий различных сценариев для социальной и экономической ситуации в регионе	Приказ о методике применения индексов-дефляторов. Методические рекомендации по разработке сценариев социально-экономического развития, утвержденные Министерством экономического развития РФ

⁹ Составлено автором на основе: Федеральный закон «О стратегическом планировании в Российской Федерации» от 28.06.2014 № 172-ФЗ // КонсультантПлюс [Электронный ресурс] URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_164841/ (дата обращения: 07.02.2025).

6. Консультации с заинтересованными сторонами — проведение диалогов с представителями бизнеса, академической сферы и гражданского общества для уточнения прогнозов; — обсуждение потенциальных направлений и учет предложений от общественности	Приказ Минэкономразвития России от 11 апреля 2016 г. № 218 «Об утверждении формы представления сведений участниками разработки стратегии социально-экономического развития РФ». Законодательство субъектов РФ о соответствии интересов граждан и организаций в процессе планирования и прогнозирования
7. Подготовка итогового документа — составление комплексного прогноза социально-экономического развития региона с использованием всех собранных данных и подготовленных сценариев; — оформление итогового документа в виде отчета или программы	Постановление Правительства РФ от 25 июня 2015 г. № 631 «О порядке государственной регистрации документов стратегического планирования и ведения федерального государственного реестра документов стратегического планирования»
8. Принятие решений и разработка политики — на базе прогноза разрабатываются стратегии и программы для социально-экономического развития; — определение приоритетов и планирование бюджетных ассигнований на основе прогноза	Постановление Правительства РФ от 14 октября 2016 г. № 1045 «Об утверждении Правил согласования проекта стратегии социально-экономического развития субъекта РФ в части полномочий РФ по предметам совместного ведения РФ и субъектов РФ с документами, разрабатываемыми и утверждаемыми (одобряемыми) органами государственной власти РФ»

На уровне субъектов Российской Федерации нормативно-правовое регулирование варьируется от региона к региону. На данный момент во многих регионах действуют законы субъектов РФ, регламентирующие (аналогично федеральному закону) все этапы и аспекты процессов планирования и прогнозирования на региональном и муниципальном уровнях: например, [Закон](#) Калужской области от 21.09.2017 г. № 240-ОЗ; [Закон](#) Санкт-Петербурга от 17.06.2015 г. № 396-75 и [Постановление](#) Правительства Санкт-Петербурга от 05.05.2011 г. № 555; [Закон](#) Республики Татарстан от 16.03.2015 г. № 12-ЗРТ и другие.

Региональное прогнозирование социально-экономического развития включает в себя создание двух типов прогнозов:

- федеральных, которые разрабатываются на уровне федеральных органов власти и имеют региональную составляющую (по федеральным округам) в макроэкономических прогнозах РФ;
- региональных, которые формируются региональными органами власти каждого отдельного субъекта Российской Федерации.

Прогнозирование социально-экономического развития на уровне регионов выполняет ряд функций, каждая из которых вносит значительный вклад в формирование устойчивой и адаптивной экономической структуры в части:

- информационной обеспеченности: прогностические модели и данные представляют собой источник сводной информации о текущем и будущем состоянии как экономической активности, так и социальной динамики. Научно обоснованные данные, полученные в результате прогнозирования, используют региональные и местные органы власти, а также другие заинтересованные субъекты;
- стратегического и индикативного планирования на федеральном, региональном и муниципальном уровнях: на основании результатов прогноза вырабатываются стратегии и программы, которые направлены на развитие социально-экономической среды;

- адаптации к изменениям: прогностические исследования наделяют регионы необходимыми инструментами, позволяющими предвосхитить потенциальные изменения и риски, относящиеся к социально-экономическим тенденциям. Процесс адаптации к новым условиям, который основан на детальном анализе прогнозных отчетов, способствует повышению устойчивости и гибкости экономических систем регионов в условиях постоянных пертурбаций внешней среды;
- коммуникации и координации: процесс прогнозирования — возможность создать платформу для взаимодействия между заинтересованными сторонами, такими как государственные структуры, бизнес-сообщество, общественные организации, граждане и другие. Прогнозы становятся основой для диалога, позволяя всем участникам процесса согласовывать свои действия и находить совместные решения, что в конечном итоге содействует более гармоничному развитию регионов. При формировании региональных стратегий долгосрочного развития (до 2030/2042 годов) в ряде субъектов привлекались различные группы стейкхолдеров [Макаров 2020]. Например, в процессе разработки Стратегии-2030 Республики Татарстан функционировали 13 проектных площадок (отраслевых, территориальных и по направлениям конкуренции); за полтора года разработки Стратегии проведено более 40 мероприятий, в которых участвовали 2500 чел.¹⁰ Кроме того, был запущен специальный [сайт](#), где оперативно размещались отчеты, проблемные записки, проекты документов, экспертные мнения.

Для регионального прогнозирования и планирования в Российской Федерации на современном этапе характерны специфические черты:

- 1) *неоднородность* в разработке институциональных основ стратегического планирования, что выражается в значительных различиях в подходах к созданию Стратегий социально-экономического развития регионов. Например, утвержденные стратегии на период до 2030 года (в отдельных случаях до 2032, 2036 годов) имеют различный институциональный статус: законы субъектов Федерации, распоряжения и постановления региональных исполнительных органов, указы губернатора;
- 2) *несогласованность документов* стратегического прогнозирования и планирования. Теоретически Стратегия социально-экономического развития субъекта РФ формируется на основе Долгосрочного прогноза социально-экономического развития субъекта. Однако в некоторых субъектах даты утверждения прогнозов более поздние, чем действующие стратегии, при этом отсутствуют прогнозы более раннего периода.
- 3) *несогласованность действий* субъектов прогнозирования;
- 4) *отсутствие единого формата* размещения документов стратегического прогнозирования и планирования на официальных сайтах законодательных и исполнительных органов.

Заключение

Вопросы, связанные с теорией и практикой прогнозирования социально-экономического развития, поднимаются в трудах отечественных ученых с 20-х годов XX века и остаются актуальными. В ходе исследования выделены четыре этапа развития теории и методологии социально-экономического прогнозирования. На первом этапе, в 1920–1960-е годы, ведущими

¹⁰ Стратегия социально-экономического развития Республики Татарстан до 2030 года. Вторая редакция Версия 25.03.2015. С. 2 // Союз предпринимателей текстильной и легкой промышленности Республики Татарстан [Электронный ресурс]. URL: [https://sptl.tatarstan.ru/file/File/Strategy_RT-2\(1\).pdf](https://sptl.tatarstan.ru/file/File/Strategy_RT-2(1).pdf) (дата обращения: 05.02.2025).

методами прогнозирования являлись статистический анализ и эконометрическое моделирование, фокус исследований был направлен на применение прогнозирования для целей планирования экономического развития. На втором этапе, в 1961–1990-е годы, развивались методы математического моделирования, кооперативные и экспертные методы. Кроме того, проблемы прогнозирования стали рассматриваться через призму системного и междисциплинарного подходов. Третий этап, 1991–2013-е годы, характеризуется интересом к проблемам, связанным с региональными аспектами прогнозирования, а также возможностями и ограничениями применения результатов прогнозирования в процессе принятия управленческих решений. В методологии ведущим становится сценарный подход, прослеживается тенденция к сочетанию количественных и качественных методов прогнозирования. На четвертом, современном этапе (с 2014 года) особое внимание направленно на прогнозирование в условиях высокой степени неопределенности. В этой связи наблюдается развитие риск-ориентированного подхода к прогнозированию и внедрение в методы прогнозирования инновационных технологий, основанных на анализе посредством нейросетей и искусственного интеллекта.

Принятый в 2014 году Федеральный закон «О стратегическом планировании в Российской Федерации» установил три уровня стратегического планирования: федеральный, региональный и муниципальный, а также нормативно закрепил место прогнозирования в системе стратегического планирования [Титова, Глотова 2020]. Прогнозирование социально-экономического развития субъектов Российской Федерации играет значимую роль в региональном стратегическом планировании, что обусловлено влиянием результатов долгосрочных и среднесрочных прогнозов социально-экономического развития субъектов Российской Федерации на формирование стратегий социально-экономического развития субъектов и макрорегионов.

Хотя сложившаяся система социально-экономического прогнозирования достаточно четко и детально определена нормативно-правовыми актами федерального и регионального уровней, существует ряд специфических особенностей, негативно влияющих на точность, адекватность и полноту региональных социально-экономических прогнозов. Кроме того, произошедшие за последнее десятилетие существенные социально-экономические, политические и технологические трансформации обуславливают необходимость модернизации системы социально-экономического прогнозирования на региональном уровне в части организационно-методологических аспектов с целью адаптации к новым вызовам и рискам.

Список литературы:

Аганбегян А.Г. Анализ и прогнозирование социально-экономического развития регионов: методические заметки // Среднерусский вестник общественных наук. 2019. Т. 14. № 4. С. 15–28. DOI: [10.22394/2071-2367-2019-14-4-15-28](https://doi.org/10.22394/2071-2367-2019-14-4-15-28)

Агафонкин Г.А., Беляева А.А., Казимиров Д.Д., Лебедь И.С., Савельев И.И. Нейросетевая методология прогнозирования динамики социально-экономических показателей в условиях санкционного давления // Новые вызовы и форматы устойчивого экономического развития в период неопределенности: российский и зарубежный опыт: II Сборник научных статей по результатам IV международной научно-практической конференции «Построение систем управления устойчивым развитием территории» (25–27 апреля 2024 г.) и X юбилейной научно-практической конференции «Владимирский тракт — дорога к новым технологиям в туризме» (21–24 июня 2024 г.). М.: Экономический факультет МГУ имени М.В. Ломоносова, 2024. С. 7–20.

Аузан А.А. Стратегия долгосрочного развития России: новизна подхода // Научные труды Вольного экономического общества России. 2015. Т. 196. № 7. С. 229–241.

Базаров В.А. Принципы построения перспективного плана // Плановое хозяйство. 1928. № 2. С. 38–63.

Бианкина А.О., Лясников Н.В. Научное наследие Н. Кондратьева как основа прогнозирования постиндустриальной экономической динамики // Государственное управление. Электронный вестник. 2018. № 67. С. 170–180.

Боженова С.И. В.А. Базаров и его взгляд на построение перспективного плана // Известия Санкт-Петербургского государственного экономического университета. 2016. № 3(99). С. 110–114.

Ванчикова Е.Н., Архипова М.Ю. Социально-экономическое прогнозирование как функция регионального управления // Вестник Бурятского государственного университета. 2015. № 3. С. 42–48.

Гвоздецкий В. План ГОЭЛРО. Мифы и реальность // Наука и жизнь. 2001. № 5. С. 102–109.

Земцов С.П., Бабурин В.Л. Коронавирус в регионах России: особенности и последствия распространения // Государственная служба. 2020. Т. 22. № 2(124). С. 48–55. DOI: [10.22394/2070-8378-2020-22-2-48-55](https://doi.org/10.22394/2070-8378-2020-22-2-48-55)

Измалкова С.А., Головина Т.А. Использование глобальных технологий «BigData» в управлении экономическими системами // Известия Тульского государственного университета. Экономические и юридические науки. 2015. № 4–1. С. 151–157.

Кондратьев Н.Д. План и предвидение: К вопросу о методах составления перспективных планов развития народного хозяйства и сельского хозяйства в частности // Пути сельского хозяйства. 1927. № 2. С. 3–36.

Краткосрочное прогнозирование регионального развития в условиях неполной информации / под ред. М.М. Албегова. М.: Эдиториал УСС, 2001.

Кузнецова В.Г. В.Г. Громан и переход к плановой экономике СССР в 1917–1930 гг. // Научный диалог. 2019. № 11. С. 354–365. DOI: [10.24224/2227-1295-2019-11-354-365](https://doi.org/10.24224/2227-1295-2019-11-354-365)

Леньков Р.В. Модель оценки результатов социального мониторинга для процесса принятия решений // Сборник «Актуальные проблемы управления — 2000». М.: Государственный университет управления, 2000. С. 173–176.

Леонова Н.Г. Анализ научных подходов к исследованию межрегиональной социально-экономической дифференциации: исторический, социокультурный и системный подходы // Экономика, предпринимательство и право. 2023. Т. 13. № 11. С. 4701–4718. DOI: [10.18334/epp.13.11.119873](https://doi.org/10.18334/epp.13.11.119873)

Макаров С.А. Форсайт и долгосрочная стратегия как инструменты развития региона: опыт Республики Татарстан // ЭКО. 2020. № 5(551). С. 175–191. DOI: [10.30680/EC00131-7652-2020-5-175-192](https://doi.org/10.30680/EC00131-7652-2020-5-175-192)

Маклакова Е.А. Исторические предпосылки создания современной системы стратегического планирования в России // Вестник Ленинградского государственного университета им. А. С. Пушкина. 2015. Т. 6. № 4. С. 132–138.

Титова И.Н., Глотова А.С. Вариативное прогнозирование социально-экономического развития региона // Вестник Волгоградского государственного университета. Экономика. 2020. Т. 22. № 1. С. 35–43. DOI: [10.15688/ek.vjvolsu.2020.1.4](https://doi.org/10.15688/ek.vjvolsu.2020.1.4)

Цыдыпова Т.Б. Научно-методические подходы к определению сущности социально-экономического прогнозирования // Статистика и математические методы в экономике. 2013. № 1. С. 172–176.

Armstrong J., Green K.C. Forecasting Methods and Principles: Evidence-Based Checklists // Journal of Global Scholars of Marketing Science. 2018. Vol. 28. Is. 2. P. 103–159. DOI: [10.1080/21639159.2018.1441735](https://doi.org/10.1080/21639159.2018.1441735)

Denton F.T., Spencer B.G. Population Change and Economic Growth: The Long Term Outlook // Quantitative Studies in Economics and Population Research Reports. 2003. No. 383.

Elliott R.J.R., Schumacher I., Withagen C. Suggestions for a Covid-19 Post-Pandemic Research Agenda in Environmental Economics // Environmental and Resource Economics. 2020. Vol. 76. P. 1187–1213. DOI: [10.1007/s10640-020-00478-1](https://doi.org/10.1007/s10640-020-00478-1)

- Jantsch E. From Forecasting and Planning to Policy Sciences // Policy Sciences. 1970. Vol. 1. Is. 1. P. 31–47.
- Jantsch E. New Organizational Forms for Forecasting // Technological Forecasting. 1969. Vol. 1. Is. 2. P. 151–161.
- Khurshid A., Khan Kh. How COVID-19 Shock Will Drive the Economy and Climate? A Data-Driven Approach to Model and Forecast // Environmental Science and Pollution Research. 2021. Vol. 28. Is. 3. P. 2948–2958. DOI: [10.1007/s11356-020-09734-9](https://doi.org/10.1007/s11356-020-09734-9)
- Rapach D.E., Strauss J.K., Zhou G. Out-Of-Sample Equity Premium Prediction: Combination Forecasts and Links to the Real Economy // Review of Financial Studies. 2010. Vol. 23. Is. 2. P. 821–862. DOI: [10.1093/rfs/hhp063](https://doi.org/10.1093/rfs/hhp063)
- The Works of Nikolai D. Kondratiev / ed. by N. Makasheva, W.J. Samuels, V. Barnett. London: Pickering & Chatto, 1998.
- Yoon J. Forecasting of Real GDP Growth Using Machine Learning Models: Gradient Boosting and Random Forest Approach // Computational Economics. 2001. Vol. 57. P. 247–265. DOI: [10.1007/s10614-020-10054-w](https://doi.org/10.1007/s10614-020-10054-w)

References:

- Agafonkin G.A., Beliaeva A.A., Kazimirov D.D., Lebed I.C. (2024) Neural network methodology for forecasting the dynamics of socio-economic indicators under sanctions pressure. *Novyye vyzovy i formaty ustoychivogo ekonomicheskogo razvitiya v period neopredelennosti: rossiyskiy i zarubezhnyy opyt: II Sbornik nauchnykh statey po rezul'tatam IV mezhdunarodnoy nauchno-prakticheskoy konferentsii «Postroyeniye sistem upravleniya ustoychivym razvitiyem territorii»* (April 25–27, 2024) i X yubileyroy nauchno-prakticheskoy konferentsii «Vladimirskiy trakt — doroga k novym tekhnologiyam v turizme» (June 21–24, 2024). Moscow: Ekonomicheskii fakul'tet MGU imeni M.V. Lomonosova. P. 7–20.
- Aganbegyan A.G. (2019) Analysis and Forecasting of Socio-Economic Development of Regions (Methodical Notes). *Srednerusskiy vestnik obshchestvennykh nauk*. Vol. 14. No. 4. P. 15–28. DOI: [10.22394/2071-2367-2019-14-4-15-28](https://doi.org/10.22394/2071-2367-2019-14-4-15-28)
- Albegov M.M. (ed.) (2001) *Kratkosrochnoye prognozirovaniye regional'nogo razvitiya v usloviyakh nepolnoy informatsii* [Short-term forecasting of regional development in conditions of incomplete information]. Moscow: Editorial USS.
- Armstrong J., Green K.C. (2018) Forecasting Methods and Principles: Evidence-Based Checklists. *Journal of Global Scholars of Marketing Science*. Vol. 28. Is. 2. P. 103–159. DOI: [10.1080/21639159.2018.1441735](https://doi.org/10.1080/21639159.2018.1441735)
- Auzan A.A. (2015) Strategy for Long-Term Development of Russia: Novelty of Approach. *Nauchnyye trudy Vol'nogo ekonomicheskogo obshchestva Rossii*. Vol. 196. No. 7. P. 229–241.
- Bazarov V.A. (1928) Printsipy postroyeniya perspektivnogo plana [Principles of constructing a long-term plan]. *Planovoye khozyaystvo*. No. 2. P. 38–63.
- Biankina A.O., Lyasnikov N.V. (2018) N. Kondratiev's Scientific Heritage as a Basis for Forecasting the Global Economic Trends of the 21st Century. *Gosudarstvennoye upravleniye. Elektronnyy vestnik*. No. 67. P. 170–180.
- Bozhenova S.I. (2016) V. A. Bazarov and His View of the Perspective Plan Construction. *Izvestiya Sankt-Peterburgskogo gosudarstvennogo ekonomicheskogo universiteta*. No. 3(99). P. 110–114
- Denton F.T., Spencer B.G. (2003) Population Change and Economic Growth: The Long Term Outlook. *Quantitative Studies in Economics and Population Research Reports*. No. 383.
- Elliott R.J.R., Schumacher I., Withagen C. (2020) Suggestions for a Covid-19 Post-Pandemic Research Agenda in Environmental Economics. *Environmental and Resource Economics*. Vol. 76. P. 1187–1213. DOI: [10.1007/s10640-020-00478-1](https://doi.org/10.1007/s10640-020-00478-1)
- Gvozdet'skiy V. (2001) Plan GOELRO. Mify i real'nost' [The GOELRO plan. Myths and reality]. *Nauka i zhizn'*. No. 5. P. 102–109.

- Izmalkova S.A., Golovina T.A. (2015) Use of the Global Technologies «Big Data» in Management of Economic Systems. *Izvestiya Tul'skogo gosudarstvennogo universiteta. Ekonomicheskiye i yuridicheskiye nauki*. No. 4–1. P. 151–157.
- Jantsch E. (1969) New Organizational Forms for Forecasting. *Technological Forecasting*. Vol. 1. Is. 2. P. 151–161.
- Jantsch E. (1970) From Forecasting and Planning to Policy Sciences. *Policy Sciences*. Vol. 1. Is. 1. P. 31–47.
- Khurshid A., Khan Kh. (2021) How COVID-19 Shock Will Drive the Economy and Climate? A Data-Driven Approach to Model and Forecast. *Environmental Science and Pollution Research*. Vol. 28. Is. 3. P. 2948–2958. DOI: [10.1007/s11356-020-09734-9](https://doi.org/10.1007/s11356-020-09734-9)
- Kondrat'yev N.D. (1927) Plan i predvideniye: K voprosu o metodakh sostavleniya perspektivnykh planov razvitiya narodnogo khozyaystva i sel'skogo khozyaystva v chastnosti [Plan and forecasting: On the question of methods of drawing up long-term plans for the development of the national economy and agriculture in particular]. *Puti sel'skogo khozyaystva*. No. 2. P. 3–36.
- Kuznetsova V.G. (2019) V.G. Groman and the Transition to a Planned Economy in the USSR in the 1917–1930. *Nauchnyy dialog*. No. 11. P. 354–365. DOI: [10.24224/2227-1295-2019-11-354-365](https://doi.org/10.24224/2227-1295-2019-11-354-365)
- Len'kov R.V (2000) Model' otsenki rezul'tatov sotsial'nogo monitoringa dlya protsessa prinyatiya resheniy [A model for evaluating the results of social monitoring for the decision-making process]. *Sbornik "Aktual'nyye problemy upravleniya — 2000"*. Moscow: Gosudarstvennyy universitet upravleniya. P. 173–176.
- Leonova N.G. (2023) Analysis of Scientific Approaches to the Study of Interregional Socio-Economic Differentiation: Historical, Socio-Cultural, and Systemic Approaches. *Ekonomika, predprinimatel'stvo i pravo*. Vol. 13. No. 11. P. 4701–4718. DOI: [10.18334/epp.13.11.119873](https://doi.org/10.18334/epp.13.11.119873)
- Makarov S.A. (2020) Foresight and Long-Term Strategy of Regional Development: The Republic of Tatarstan Case. *EKO*. No. 5(551). P. 175–191. DOI: [10.30680/ECO0131-7652-2020-5-175-192](https://doi.org/10.30680/ECO0131-7652-2020-5-175-192)
- Makasheva N., Samuels W.J., Barnett V. (eds.) (1998) *The Works of Nikolai D. Kondratiev*. London: Pickering & Chatto.
- Maklakova E.A. (2015) Historical Background of Developing the Russian Modern System of Strategic Planning. *Vestnik Leningradskogo gosudarstvennogo universiteta im. A.S. Pushkina*. Vol. 6. No. 4. P. 132–138.
- Rapach D.E., Strauss J.K., Zhou G. (2010). Out-Of-Sample Equity Premium Prediction: Combination Forecasts and Links to the Real Economy. *Review of Financial Studies*. Vol. 23. Is. 2. P. 821–862. DOI: [10.1093/rfs/hhp063](https://doi.org/10.1093/rfs/hhp063)
- Titova I.N., Glotova A.S. (2020) Variable Forecasting of the Socio-Economic Development of the Region. *Vestnik Volgogradskogo gosudarstvennogo universiteta. Ekonomika*. Vol. 22. No. 1. P. 35–43. DOI: [10.15688/ek.jvolsu.2020.1.4](https://doi.org/10.15688/ek.jvolsu.2020.1.4)
- Tsydypova T.B. (2013) Scientific-Methodological Approaches to Detection of a Social and Economic Forecasting. *Statistika i matematicheskiye metody v ekonomike*. No. 1. P. 172–176.
- Vanchikova E.N., Arkhipova M.Yu. (2015) Socio-Economic Forecasting Function as a Regional Management. *Vestnik Buryatskogo gosudarstvennogo universiteta*. No. 3. P. 42–48.
- Yoon J. (2021) Forecasting of Real GDP Growth Using Machine Learning Models: Gradient Boosting and Random Forest Approach. *Computational Economics*. Vol. 57. P. 247–265. DOI: [10.1007/s10614-020-10054-w](https://doi.org/10.1007/s10614-020-10054-w)
- Zemtsov S.P., Baburin V.L. (2020) Coronavirus in the Regions of Russia: Features and Consequences of the Spread. *Gosudarstvennaya sluzhba*. Vol. 22. No. 2 (124). P. 48–55. DOI: [10.22394/2070-8378-2020-22-2-48-55](https://doi.org/10.22394/2070-8378-2020-22-2-48-55)

Было ли чем лечить? Антиинфляционный аспект шоковой терапии через призму концепции state capacity (1991–1992)

Логвенков Илья Сергеевич

Кандидат исторических наук, SPIN-код РИНЦ: [4199-0889](#), ORCID: [0009-0007-3134-8869](#), ilya.logvenkov@gmail.com

НИУ «МЭИ», Москва, РФ.

Аннотация

Исследование посвящено оценке потенциала государственных органов по реализации антиинфляционной политики правительства Ельцина — Гайдара. Необходимость последовательного анализа задействованных для реализации этой политики элементов системы государственного управления предопределила использование ретроспективного и структурно-функционального методов. Теоретической основой исследования выступила концепция state capacity, суть которой заключается в установлении взаимосвязей между параметрами государственного аппарата и его способностью достигать поставленных целей. Интегральный компонент этой концепции, бюрократическая способность, использовался для изучения состояния государственных ведомств в кадрово-организационном аспекте. Предметом исследования выступила часть системы государственного управления, функциональность которой определяла перспективы реализации антиинфляционной политики. Перечень конкретных государственных органов был определен на основании четырех основных направлений: антимонопольного, внешнеторгового, налогового и финансово-бюджетного. Соответствующие службы, госкомитеты и организации изучались в трех аспектах: кадрово-организационном, нормативно-правовом и ресурсном. Результаты исследования показали, что государственные органы были не готовы к работе в условиях рыночных преобразований. Они испытывали острый дефицит компетенций, действовали в условиях несформированной инфраструктурной и институциональной среды, сталкивались с нехваткой финансирования. Идеологические установки и социально-экономические реалии 1992 года формировали долговременные предпосылки деградации бюрократической способности. Снижение способности государства к концентрации ресурсов, принуждению и администрированию делало цели антиинфляционной составляющей шоковой терапии недостижимыми в заданные сроки. Нереалистичное целеполагание породило негативные последствия, такие как дополнительные социально-экономические издержки, деструктивные формы общественной адаптации и нарастание политической напряженности. Результаты исследования выявили необходимость соотнесения государственной способности с желаемыми результатами правительственной политики на основании предварительного аудита соответствующих элементов бюрократического аппарата.

Ключевые слова

Государственная способность, state capacity, шоковая терапия, приватизация, монополии, налоговая система, финансы, бюрократия, государственный аппарат, Гайдар, Ельцин.

Для цитирования

Логвенков И.С. Было ли чем лечить? Антиинфляционный аспект шоковой терапии через призму концепции state capacity (1991–1992) // Государственное управление. Электронный вестник. 2025. № 110. С. 87–100. DOI: 10.55959/MSU2070-1381-110-2025-87-100

Was There Anything to Cure with? The Anti-Inflation Aspect of Shock Therapy through the Lens of the State Capacity Concept (1991–1992)

Ilya S. Logvenkov

PhD, ORCID: [0009-0007-3134-8869](#), ilya.logvenkov@gmail.com

National Research University “Moscow Power Engineering Institute”, Moscow, Russian Federation.

Abstract

The study is devoted to assessing the potential of government agencies in implementing the anti-inflation policy of the Yeltsin-Gaidar government. The need for a consistent analysis of the public administration system elements involved in the implementation of this policy determined the use of retrospective and structural-functional methods. The theoretical foundation of the research is the concept of state capacity, which focuses on establishing the relationship between the parameters of the state apparatus and its ability to achieve the set goals. An integral component of this concept, bureaucratic capacity, was employed to study the condition of government agencies from a personnel and organizational perspective. The subject of the study was a part of the public administration system, whose functionality determined the prospects for implementing the anti-inflation policy. The list of specific government bodies was identified based on four main directions: antitrust, foreign trade, tax, and fiscal-budgetary policy. The corresponding services, state committees, and organizations were examined in three aspects: personnel and organizational capacity, regulatory framework, and resource availability. The results of the study showed that government agencies were unprepared to operate under market reform conditions. They suffered from an acute lack of expertise, operated within an underdeveloped infrastructural and institutional environment, and faced significant funding shortages. The ideological principles and socio-economic realities of 1992 created long-term conditions for the degradation of bureaucratic capacity. The decline in the state's ability to concentrate resources, enforce policies, and manage administrative processes rendered the anti-inflation objectives of shock therapy unattainable within the planned timeframe. Unrealistic goal-setting led to negative consequences such as additional socio-economic costs, destructive forms of social adaptation, and increased political tensions. The findings of the study revealed the need to align state capacity with the desired outcomes of government policies through a preliminary audit of relevant elements of the bureaucratic apparatus.

Keywords

State capacity, shock therapy, privatization, monopolies, tax system, finance, bureaucracy, state apparatus, Gaidar, Yeltsin.

For citation

Logvenkov I.S. (2025) Was There Anything to Cure with? The Anti-Inflation Aspect of Shock Therapy through the Lens of the State Capacity Concept (1991–1992). *Gosudarstvennoye upravleniye. Elektronnyy vestnik*. No. 110. P. 87–100. DOI: 10.55959/MSU2070-1381-110-2025-87-100

Дата поступления/Received: 14.01.2025

Введение

Вступление человечества в очередную эпоху турбулентности порождает значимую часть актуального общественно-политического и научного дискурса. Рост числа аномальных природных явлений, эпидемиологические риски, нарастание геополитической напряженности и социально-экономических проблем — все это лишь подчеркивает значимость института государственности в решении вопросов сохранения и развития общества. Обострение внешних и внутренних вызовов выдвигает особые требования к системе государственного управления, в том числе в аспекте точности целеполагания. Несмотря на то, что актуальные проблемы в общих чертах, как правило, известны, качественное и количественное описание результата их решения — одна из сложнейших задач управленческой практики. Эта сложность проявляется во множестве аспектов: соотношении проблемы с доступными ресурсами и известными методами ее решения, учете фактора времени, приоритезации и пр. Наиболее фундаментальным из них, на наш взгляд, является оценка самой возможности реализации государством той или иной политики. Иначе говоря, оценка того, какие проблемы и какими способами система государственного управления решить способна, какие способна частично или не способна вовсе.

Вопрос укрепления потенциала государства в контексте современных вызовов достаточно актуален. В научной среде разрабатываются различные подходы к концептуализации соответствующей управленческой практики [Купряшин 2023]. Однако представляется полезным использовать уже имеющийся отечественный опыт реализации комплексных преобразований. В данном исследовании рассматривается потенциал реализации российским государством антиинфляционной политики, проводимой правительством Ельцина — Гайдара в рамках так называемой шоковой терапии. На наш взгляд, выявление взаимосвязи функциональности органов государственного управления с перспективами достижения целей этой политики, а также обобщение полученных результатов на основе современных теоретических подходов могут стать ценным вкладом в развитие теории государственного управления.

В мемуарах должностных лиц, занимавшихся разработкой и реализацией радикальной рыночной реформы, нередко встречаются указания на слабость государства, на тотальную дисфункцию исполнительной власти в России как итог реформ эпохи перестройки и распада СССР¹. Однако эти указания содержательно не проясняются, причем само намерение реализовывать в этих условиях какие-либо преобразования выглядят абсурдными. Поэтому дальнейшее раскрытие темы исследования предполагает переход от выраженного в источниках субъективного восприятия функциональности государственных органов к научной концептуализации понятия способности системы государственного управления.

Концепция state capacity, в наиболее общем понимании представляющая собой способность государства выполнять собственные функции, является сложным и многогранным предметом исследования. В научной литературе обнаруживаются различные подходы к дифференциации этого понятия. Одним свойственно отталкиваться от конкретного перечня функций (верховенство

¹ См.: Гайдар Е.Т. Дни поражений и побед. М.: ВАГРИУС, 1996. С. 93; Нечаев А.А. Россия на переломе. М.: Астрель, 2010. С. 61 и др.

закона, сбор налогов и пр.), другие основываются на более широком понимании и включают в state capacity такие аспекты, как обеспечение территориальной интеграции, устойчивость официальной политики к сопротивлению групп влияния, к неблагоприятным социально-экономическим условиям и т. п. [Cingolani 2013]. Третьи напрямую связывают способность государства с целеполаганием, имея в виду достижение желаемых властью экономических, финансовых или иных результатов в качестве универсального критерия [Soifer, Hau 2008, Dincecco et al. 2022]. Множество индикаторов, используемых для количественного измерения state capacity, можно разделить на три основные группы: способность к концентрации ресурсов, способность к принуждению и административная способность [Hanson, Sigman 2021].

В качестве центрального элемента способности государства реализовывать те или иные решения, как правило, выступает бюрократия. Меритократическая культура, изоляция от партикуляристских интересов (деполитизация) и антикоррупционные практики определяют качество работы исполнительной власти, ее способность к достижению политически установленных целей [Khemani 2019]. В отдельных работах, посвященных исследованию взаимосвязи государственного устройства и экономического развития, используется термин *bureaucrasy capacity*, измеряемый на основе принципов кадровой политики, непредвзятости и законопослушности бюрократического аппарата [Besley et al. 2022]. Его роль в контексте реализации государственной политики заключается в повышении качества исполнения основных государственных функций. При этом сам тезис о взаимосвязи профессионализма бюрократии и экономического роста остается дискуссионным.

«Сильное государство» может выступать как стимулом, так и тормозом научно-технического развития, в зависимости от конкретно-исторических условий, культурных особенностей и политической конъюнктуры [Cornell et al. 2020]. Указывается, что профессиональный бюрократический аппарат качественнее реализует ошибочные программы, основанные на негодном целеполагании. Так, по мнению ряда ученых, идеологическая ангажированность политического и экспертного сообщества привела к ошибкам в выборе и способах внедрения заимствуемых в западных странах институтов, в результате чего ряд постсоветских государств оказались отброшенными назад в своем развитии [Волинский 2018].

Мало того, сами характеристики государственного аппарата зависят от актуальной политической среды. Так, некоторые исследователи утверждают, что способность американской бюрократии администрировать государственные программы радикально деградировала за последние 60 лет под влиянием антиэтатистских усилий консерваторов и борьбы прогрессистов с корпоративным влиянием [Lindsey 2021]. Результатом стало несоответствие финансирования государственного аппарата его задачам, раздробленная структура и чрезмерный «гражданский контроль», осуществляемый представителями политической элиты.

Как видно из анализа литературы, концепция state capacity представляет собой актуальный теоретический конструкт, который вполне уместно использовать в качестве методологической основы исследования готовности российского государства к проведению шоковой терапии в 1991–1992 гг. В представленной работе изучается способность государства к реализации антиинфляционной политики через призму функциональности соответствующих элементов бюрократического аппарата. Последовательное раскрытие состояния конкретных ведомств в кадрово-организационном, нормативном и ресурсном отношении предопределило использование ретроспективного и структурно-функционального методов. Территориальное измерение не включено в предметную область настоящего исследования, так как результаты его изучения уже опубликованы [Логвенков 2024].

В стратегии радикальной рыночной реформы, получившей название шоковой терапии, традиционно выделяют две составляющие:

- антикризисная часть, включающая в себя финансовую стабилизацию, а также преодоление кризиса продовольствия и систем жизнеобеспечения;
- реформаторская часть, предполагавшая переход к конкурентной рыночной экономике.

В основе этого разделения лежит целеполагание, при этом методы достижения результата во многом пересекались. Антикризисная составляющая предполагала прежде всего борьбу с темпами обесценивания рубля, угрожающими разрушением финансовой системы. Специфические экономические и политические условия 1991–1992 годов делают уместным выделить в антиинфляционной политике четыре направления: антимонопольное, внешнеторговое, налоговое и финансово-бюджетное. Указанные направления определяют перечень соответствующих органов, функциональность которых рассматривается в настоящей работе.

Антимонопольная политика

Одной из фундаментальных проблем перехода к рыночным отношениям стала слабость нормативно-правовой базы и отсутствие правоприменительной практики борьбы с монополиями. Плановая централизованная организация единого хозяйственного комплекса во многом строилась на принципах концентрации производственных мощностей и избегания дублирования. Нередкими были ситуации, когда определенный агрегат производился на 1–2 заводах во всем Союзе или потребности целой группы регионов обеспечивались одним предприятием или производственным объединением. Министр транспорта РСФСР В.Б. Ефимов следующим образом описывал пример работы монополии: «вот Ликинский завод² — единственный в стране, он может заключить, не заключить договор, выполнить — не выполнить договор, снижает объем в три раза, а процветает экономически, и вся команда, и директор получают баснословные деньги»³. Освобождение цен в условиях безальтернативности поставок внутри сложнейших цепочек производства вело к тому, что в ряде контрактов на следующий год поставщики заранее закладывали рост стоимости своей продукции в 6–15 раз⁴.

В существовавшем на тот момент законодательстве под монополистической деятельностью понималось навязывание хозяйствующим субъектом, занимающим доминирующее положение на рынке товара, невыгодных условий договора своему контрагенту⁵. Борьба с недобросовестной конкуренцией должен был антимонопольный комитет, преобразованный позднее в Государственный комитет по антимонопольной политике и поддержке новых экономических структур РСФСР (ГКАП) с штатной численностью центрального аппарата в 150 человек⁶. В случае обнаружения нарушения законодательства ГКАП мог предписать органам власти или хозяйствующим субъектам восстановить изначальное положение, расторгнуть или изменить договор и пр., а также обратиться в суд для возмещения убытков и уплаты штрафа. Однако расплывчатые формулировки, а также ряд оговорок в процедуре определения «доминирующего положения» и «монополистической деятельности» предельно затрудняли реализацию комитетом своих полномочий.

² ЛИАЗ — расположенный в Московской области завод, основной продукцией которого являются пассажирские автобусы. Обанкротился в 1997 году, однако восстановил работу в первой половине 2000-х годов, став в итоге частью холдинга «Группа ГАЗ».

³ Государственный архив Российской Федерации (ГАРФ). Ф. А259. Оп. 1. Д. 5385. Л. 41.

⁴ О подготовке промышленных предприятий к работе в 1992 // Архив Егора Гайдара [Электронный ресурс]. URL: <http://gaidar-arc.ru/file/bulletin-1/DEFAULT/org.stretto.plugins.bulletin.core.Article/file/3548> (дата обращения: 10.01.2025).

⁵ Закон РСФСР «О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках» // Официальный интернет-портал правовой информации [Электронный ресурс]. URL: <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102011007&rdk=0> (дата обращения: 10.01.2025).

⁶ Закон РСФСР «О республиканских министерствах и государственных комитетах РСФСР» // Официальный интернет-портал правовой информации [Электронный ресурс]. URL: <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102010240&rdk=0> (дата обращения: 10.01.2025).

Сеть территориальных управлений ГКАП начала создаваться лишь в начале октября 1991 года⁷. В течение нескольких месяцев в 58 регионах образовывались антимонопольные управления численностью 15–40 человек, однако на практике их формирование, разработка положения, укомплектование могли растянуться на год и более⁸. Неукомплектованный штат и высокая текучесть кадров из-за низкой заработной платы госслужащих, а также острый дефицит юристов в стране⁹ в целом негативно сказывались на работе территориальных управлений. Кроме того, формирование полноценной системы арбитражных судов, которые должны были профессионально рассматривать иски и жалобы, также началось лишь в октябре 1991 года¹⁰. Для преодоления различного понимания существа нарушений рыночных законов представителями ГКАП и судьями в первой половине 1990-х необходимо было проводить совместные учебные курсы на базе международной Организации экономического сотрудничества и развития¹¹.

В результате первый год своего существования антимонопольный комитет занимался преимущественно разработкой законодательства и проверкой заявок на акционирование и приватизацию¹². Его структура принципиально не соответствовала поставленным задачам (в стране работали сотни тысяч различных предприятий и организаций), а положение служащих и состояние правоохранительной системы не позволяли надеяться на существенное сдерживание свойственной подобным органам коррупционности.

Неоднозначно складывалась и политическая судьба антимонопольного комитета. Практически с первых дней его работы между Верховным Советом РСФСР и правительством развернулась борьба за подчиненность ГКАП. Значимость этого органа определялась тем, что в период бесконтрольного акционирования и создания сомнительных холдингов и концернов, где волюнтаристски оцененная интеллектуальная составляющая могла в несколько раз превышать капитализацию промышленности в уставном капитале¹³, его заключение так или иначе требовалось для регистрации, а позднее — для приватизации. Решением Конституционного суда РСФСР¹⁴ антимонопольный комитет сохранился в структуре правительства¹⁵, что подрывало его независимость и делало более уязвимым для лоббизма со стороны министерских структур. Подчиненность ГКАП совмину предопределила и судьбу его первого руководителя — В.П. Черногородского. Будучи назначенным председателем комитета по настоянию Силаева, он так и не был утвержден в своей должности в правительстве реформаторов и лишь продолжал исполнять обязанности. По воспоминаниям заместителя, Черногородский не разделял оценки правительства реформаторов последствий разгосударствления¹⁶, что в конечном счете предопределило его отставку в связи с предстоящим началом массовой приватизации летом 1992 года¹⁷.

⁷ Постановление Совета Министров РСФСР от 08.10.1991 № 515 «Вопросы территориальных управлений Государственного комитета РСФСР по антимонопольной политике и поддержке новых экономических структур» // Официальный интернет-портал правовой информации [Электронный ресурс]. URL: <http://www.pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102012669&rdk=0> (дата обращения: 10.01.2025).

⁸ История, миссия, цели, ценности // Управление Федеральной антимонопольной службы по Томской области [Электронный ресурс]. URL: <https://toms.fas.gov.ru/page/6945> (дата обращения: 14.05.2025).

⁹ В значительной степени комплектация штата шла за счет бывших сотрудников научно-исследовательских и проектных институтов. См.: «На защите честной конкуренции» // Наш Белгород. 2016. № 49.

¹⁰ Постановление Верховного Совета РСФСР «О введении в действие Закона РСФСР «Об арбитражном суде»» // Официальный интернет-портал правовой информации [Электронный ресурс]. URL: <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102011968&rdk=0> (дата обращения: 10.01.2025).

¹¹ Бочин Л.А. *Никогда такого не было, и вот опять...* М.: Прогресс-Традиция, 2019. С. 72.

¹² Государственный архив Российской Федерации (ГАРФ). Ф. А259. Оп. 1. Д. 5385. Л. 53.

¹³ Там же.

¹⁴ Постановление Конституционного суда РФ от 20.05.1992 № 6-п. // Официальный интернет-портал правовой информации [Электронный ресурс]. URL: <http://www.pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&prevDoc=102012069&backlink=1&nd=102016271&rdk=0> (дата обращения: 10.01.2025).

¹⁵ Указ Президента РСФСР от 06.11.1991 № 172 «Об организации работы Правительства РСФСР в условиях экономической реформы» // Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. 1991. № 45. Ст. 1538.

¹⁶ Бочин Л.А. *Никогда такого не было, и вот опять...* М.: Прогресс-Традиция, 2019. С. 121.

¹⁷ Президент уволил председателя Антимонопольного комитета: вот и нету великана // Журнал «Коммерсант Власть». 27.07.1992.

Проблема монополий командой Гайдара осознавалась¹⁸, однако в 1991 году явно не считалась приоритетной¹⁹. Конкурентные отношения, а значит, и адекватный механизм формирования рыночных цен, по крайней мере на часть товаров, можно было привнести путем интеграции страны в мировую экономику. Обратной стороной такого подхода стало бы неизбежное разорение даже вполне эффективных, но временно неконкурентоспособных предприятий²⁰. Однако для их защиты необходимо было нарастить инвестиции и одновременно задействовать предельно дифференцированный механизм регулирования импорта, при разработке которого следовало учитывать территориальную и отраслевую специфику. Подобный «дирижизм» принципиально противоречил самой идеологии преобразований.

Указ о либерализации цен предписывал правительству ввести в действие в 1992 году порядок регулирования цен на продукцию предприятий-монополистов²¹. Для этих целей ГКАП было поручено создать реестр предприятий-монополистов²², где критерием доминирующего положения выступала доля продукции на рынке продукта не менее 35%. Однако этот механизм регулирования оказался нерабочим: предприятия приступили к реализации продукции через дочерние фирмы, которые критерию для включения в реестр не соответствовали²³.

Контроль внешней торговли

Еще одним существенным фактором потенциального роста инфляции стало фактическое отсутствие государственной границы с бывшими союзными республиками. Бесконтрольный вывоз продукции, в первую очередь сырья, через прибалтийские республики, Белоруссию, Украину грозил дефицитом на внутреннем рынке. Ожидаемое после публикации указа о свободе внешней торговли введение внутренней конвертируемости рубля существенно усиливало экспортную мотивацию, так как перспективы роста выручки за счет курсовой и ценовой разницы по некоторым товарным группам оценивались сотнями процентов²⁴.

Проблемы, связанные с проницаемостью границ, обнаружились уже в 1991 году. К октябрю Украина, Молдавия, Узбекистан и Туркмения стали зачислять все таможенные платежи в собственные бюджеты²⁵. Кроме того, республиканские банковские органы, через которые проходила оплата экспортных налогов, также перечисляли эти деньги в распоряжение собственных правительств, в результате чего уже за первое полугодие 1991 года российский бюджет недополучил 25% объема налоговых отчислений на внешнеэкономическую деятельность. Фактически это означало, что российские экспортеры уплачивали налоги в других государствах. При этом в силу отсутствия национальной валюты остро стояла и проблема изъятия экспортных налогов с поставок в союзные республики, так как на любое повышение цен они отвечали рублевой эмиссией для оплаты²⁶.

¹⁸ Проблема монополизации обсуждалась на семинаре ИЭП еще 27 августа 1991 года, однако регулирование монополий не считалось первоочередной задачей. Приоритет отдавался прежде всего демонополизации торговли. См. Протокол семинара института экономической политики // Архив Егора Гайдара [Электронный ресурс]. URL: <http://gaidar-arc.ru/file/bulletin-1/DEFAULT/org.stretto.plugins.bulletin.core.Article/file/2626> (дата обращения: 10.01.2025).

¹⁹ Не считалась и позднее: в мемуарах, интервью, даже аналитических и исследовательских работах эта проблема в целом игнорируется. В реалиях 1992–1993 гг. от ГКАП ожидалась борьба с неконтролируемым акционированием и невмешательство в государственную программу приватизации, а не эффективное регулирование монополий.

²⁰ Основные принципы налоговой и бюджетной реформы в России в контексте становления ее экономического суверенитета // Архив Егора Гайдара [Электронный ресурс]. URL: <http://gaidar-arc.ru/file/bulletin-1/DEFAULT/org.stretto.plugins.bulletin.core.Article/file/3547> (дата обращения: 10.01.2025).

²¹ Указ Президента РСФСР «О мерах по либерализации цен» // Официальный интернет-портал правовой информации [Электронный ресурс]. URL: <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102013385&rdk=0> (дата обращения: 10.01.2025).

²² В него было включено более 2000 предприятий. Бочин Л.А. Никогда такого не было, и вот опять... М.: Прогресс-Традиция. С. 157.

²³ Там же. С. 71.

²⁴ Нечаев А.А. Россия на переломе. М.: Астрель, 2010. С. 270.

²⁵ Архив президентского центра Б.Н. Ельцина. Ф. 7. Оп. 1. Д. 2. Л. 161.

²⁶ Основные принципы налоговой и бюджетной реформы в России в контексте становления ее экономического суверенитета // Архив Егора Гайдара [Электронный ресурс]. URL: <http://gaidar-arc.ru/file/bulletin-1/DEFAULT/org.stretto.plugins.bulletin.core.Article/file/3547> (дата обращения: 10.01.2025).

По информации Государственного таможенного комитета СССР, 70% российских товаров проходило таможенное оформление на территории других республик, что в реалиях 1991 года приводило к дисфункции всей системы внешнеэкономического регулирования через налоги, пошлины, квоты и лицензии. Так как в октябре еще продолжался переговорный процесс по созданию единого экономического пространства с участием большинства республик, руководитель союзного комитета Н.А. Ермаков предлагал в качестве решения проблемы создание интеграционной структуры, обеспечивающей единую таможенную политику. Такой подход должен был унифицировать порядок определения стоимости товаров²⁷ и таможенных процедур, ликвидировать практику реэкспорта, способствовать борьбе с сокрытием валютной выручки экспортеров за рубежом. Предполагалось, что Россия создаст национальную таможенную службу и органы управления, которые станут частью инфраструктуры межреспубликанского таможенного союза.

Проблема заключалась в том, что для создания практически с нуля полноценной таможенной службы необходимо было реализовать целый ряд программ, включающий в себя развитие внутренней сети таможен (не только на границе, но и в местах концентрации экономических агентов), создание единой информационной системы, техническое оснащение, кадровое и социальное обеспечение таможенной инфраструктуры. На реализацию в России всего комплекса мероприятий отводилось 5 лет при суммарном бюджетном финансировании 7,5 млрд руб. с учетом ежегодных расходов на содержание служб в 240 млн руб. в ценах 1991 года.

Конечно, для союзных таможенных органов проект создания единой межреспубликанской таможни был способом самосохранения, однако Ельцин воспринял его с интересом. Он поручил вице-президенту рассмотреть вопрос «в первую очередь с точки зрения наших интересов, используя его... разумный подход»²⁸. В результате в октябре был создан Государственный таможенный комитет РСФСР, руководитель которого одновременно являлся первым заместителем Председателя Таможенного комитета СССР²⁹, а уже 26 декабря постановлением правительства было утверждено положение об этом органе без какого-либо упоминания об опоре на межреспубликанские соглашения³⁰.

Необходимость обеспечения таможен специализированной материально-технической базой, а также чрезвычайная заинтересованность государства в установлении контроля над экспортно-импортными потоками товаров предопределили особый режим финансирования нового органа. Ему разрешалось оставлять 5% внеплановых таможенных доходов на формирование резервного фонда, еще часть — на формирование фонда материального поощрения и социально-культурных мероприятий (в размере не более 75% утвержденного объема оплаты труда). Все средства от реализации конфискованного таможенными органами имущества и оставшиеся после пополнения вышеуказанных фондов внеплановые доходы направлялись на развитие материально-технической базы и социальной сферы. Таможенный комитет получил право направлять на улучшение материально-технической базы 80% валютных средств, поступающих в доход РСФСР от таможенной деятельности, а также приобретать конфискованное имущество, в том числе различную технику, автомобили и оборудование. Таможенный комитет также получал централизованное снабжение легковыми автомобилями, складами, специализированными мастерскими, помещениями, а также финансирование капиталовложений.

²⁷ Субъекты внешнеэкономической деятельности занижали цену продукции в декларациях, что позволяло уменьшить объемы пошлин и налоговых отчислений.

²⁸ Архив президентского центра Б.Н. Ельцина. Ф. 7. Оп. 1. Д. 2. Л. 160.

²⁹ Указ Президента РСФСР «О Государственном таможенном комитете РСФСР» // Официальный интернет-портал правовой информации [Электронный ресурс]. URL: <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102012876&rdk=0&firstDoc=1&lastDoc=1> (дата обращения: 10.01.2025).

³⁰ Государственный архив Российской Федерации (ГАРФ). Ф. А259. Оп. 1. Д. 5376. Л. 166–175.

Острота проблемы неконтролируемого экспорта привела к ужесточению наказаний: за вывоз товаров без лицензии с 27 декабря налагался штраф в размере 10-кратной стоимости продукции, из которых 10% шло на счета выявивших нарушение органов³¹. Однако, несмотря на все усилия, к октябрю 1992 года хоть какой-то контроль по временным схемам был установлен над грузопотоками (преимущественно нефть и цветмет) по крупным транспортным артериям в Прибалтийские республики, Белоруссию и частично на Украину³². Проблемы занижения стоимости экспортных товаров и сокрытия валютных доходов на счетах зарубежных банков, обозначенные еще в записке Ермакова, правительство Гайдара обнаружило лишь во второй половине 1992 года³³.

Налоговая реформа

Осенью 1991 года началось формирование еще одного критически важного в контексте предполагаемых преобразований органа управления — Государственной налоговой службы РСФСР (ГНС)³⁴. Ей предстояло преодолеть последствия законодательного хаоса периода «войны законов», а также оформить завершение практики бегства предприятий «от злого центра-папы к доброй России-маме и наоборот»³⁵ в поисках наиболее благоприятного налогового режима.

Ранее вопросами налогообложения занималось подразделение в составе минфина, в том числе в его территориальных ответвлениях³⁶, в связи с чем при его выделении в отдельную службу комплектование осуществлялось преимущественно непрофильными специалистами, незнакомыми с рыночными отношениями³⁷, а его руководителем стал И.Н. Лазарев, занимавший должность министра финансов в правительстве Силаева. Создание ГНС в качестве самостоятельного органа государственного управления, подчиняющегося напрямую президенту и правительству, должно было обеспечить относительную независимость ее работы, повысить статус и материальное обеспечение работников.

Формирование налоговой службы, определение ее организационно-штатной структуры, передача материально-технической базы начались лишь в декабре 1991 года³⁸. Позднее было утверждено положение, в соответствии с которым на центральный аппарат в размере 450 человек было возложено 19 только основных функций, в том числе разработка форм налоговой отчетности, организация работы территориальных налоговых инспекций, анализ отчетов и статистических данных, координация с правоохранительными и контрольными органами, подготовка кадров и пр.³⁹

³¹ Указ Президента РСФСР от 27.12.1991 № 321 «О некоторых мерах государственного регулирования поставок в 1992 году отдельных видов продукции и товаров за пределы Российской Федерации в государства — члены Содружества Независимых Государств» // Президент России [Электронный ресурс]. URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/663> (дата обращения: 10.01.2025). До полноценного развертывания таможенных органов к охране границ привлекали силы республиканского МВД и КГБ.

³² Выступление Е.Т. Гайдара в Верховном Совете РСФСР в октябре 1992 года // Youtube [Электронный ресурс]. URL: https://youtu.be/0v73dc_hlfg?t=4068 (дата обращения: 10.01.2025).

³³ Нечаев А.А. Россия на переломе. М.: Астрель, 2010. С. 380.

³⁴ Указ Президента РСФСР от 21.11.1991 № 229 «О государственной налоговой службе РСФСР» // Электронный фонд правовых и нормативно-технических документов [Электронный ресурс]. URL: <https://docs.cntd.ru/document/9002963> (дата обращения: 10.01.2025).

³⁵ Назначен руководитель российской налоговой службы // Журнал «Коммерсантъ Власть». 25.11.1991.

³⁶ Закон РСФСР «О государственной налоговой службе РСФСР» // Официальный интернет-портал правовой информации. [Электронный ресурс]. URL: <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102011005&rdk=0> (дата обращения: 10.01.2025). Развертывание сети налоговых инспекций по всей стране предполагало создание более 3 тысяч отделений со штатом в 60 тысяч сотрудников. СМ.: Глава налоговой службы не обещает ничего хорошего // Журнал «Коммерсантъ Власть». 04.05.1992.

³⁷ По началу финансистами, позднее увольняемыми в ходе сокращений инженерами и немногочисленными юристами: К юбилею налоговой системы России // Налоговед [Электронный ресурс]. URL: <https://nalogoved.ru/intervyu/7405.html> (дата обращения: 06.08.2024).

³⁸ Распоряжение Президента РСФСР «Вопросы Государственной налоговой службы РСФСР» // Официальный интернет-портал правовой информации [Электронный ресурс]. URL: <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102013518&rdk=0> (дата обращения: 10.01.2025).

³⁹ Указ Президента РФ «О Государственной налоговой службе Российской Федерации» // Официальный интернет-портал правовой информации [Электронный ресурс]. URL: <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102013922&rdk=0> (дата обращения: 10.01.2025).

К началу 1992 года на основе западноевропейских документов «в страшной спешке»⁴⁰ был подготовлен и принят пакет налогового законодательства (всего 11 законов), который должен был создать нормативно-правовую базу механизма формирования государственных доходов в условиях перехода к рынку. Помимо этого, в обеспечение функционирования государственных налоговых и статистических органов был существенно ограничен перечень сведений, которые ранее экономические субъекты могли волонтаристски относить к коммерческой тайне⁴¹ для сокрытия реальной стоимости предприятия и его финансового положения⁴².

Центральным документом стал Закон «Об основах налоговой системы в Российской Федерации», содержащий юридическое оформление основных понятий, принципов, перечень налогов, порядок определения налоговых ставок, льгот и пр.⁴³ По мнению первого заместителя ГНС в 1992–1994 годах В.Г. Панкова, в прошлом замминистра финансов СССР В.С. Павлова, «можно только удивляться, как этот Закон мог работать, его и налоговым-то назвать нельзя. Он носил настолько рамочный характер, что почти все вопросы... решались налоговой службой»⁴⁴. На практике это означало, что действительный порядок исчисления и уплаты налогов определялся многочисленными поправками, письмами, телеграммами ГНС, которых только к началу 1992 года насчитывалось 43.

Основная сложность заключалась в планируемом переходе с начала 1992 года от налога с оборота к налогу на добавленную стоимость, косвенному налогу, который должен был обеспечить доходы бюджета в условиях высокой открытой инфляции. Первоначальный проект предполагал введение НДС по упрощенной схеме после перехода к национальной валюте, так как копирование европейских подходов к его исчислению и взиманию требовало длительного времени и значительных затрат⁴⁵. Существовавшие подходы требовали подсчета реальной стоимости, добавленной в результате переработки, сборки, перемещения и иного использования товара на каждом этапе производства, что не указывалось напрямую в бухгалтерском учете⁴⁶. Поэтому в результате НДС высчитывался на основе разницы суммы налога, полученной от покупателей в ходе реализации продукции, и суммы налога, уплаченной предприятием-налогоплательщиком поставщикам при закупке ресурсов, работ и пр.⁴⁷ Не имело значения, была ли при этом действительно добавлена какая-то стоимость, фактически налоговое изъятие исчислялось на основе торговой наценки.

Однако даже по упрощенной схеме подсчет НДС и методика его сбора оказались сложны и непривычны как для государственных органов, так и для хозяйствующих субъектов. Не существовало никакой информационной системы, никакой системы оповещения налогоплательщиков о постоянных изменениях инструкции по исчислению налога, методах и сроках его оплаты⁴⁸. Не учитывалось множество тонкостей и нюансов, связанных с отраслевой, типовой и иной спецификой хозяйственной деятельности. Работникам центрального аппарата на регулярной

⁴⁰ К юбилею налоговой системы России // Налоговед [Электронный ресурс]. URL: <https://nalogoved.ru/intervyu/7405.html> (дата обращения: 10.01.2025). Следствием спешки станет и неготовность к относительно простым формам уклонения от НДС в форме создания совместных предприятий. Эта проблема была решена лишь в 1993 году. См. Нечаев А.А. Россия на переломе. М.: Астрель, 2010. С. 125–126.

⁴¹ Государственный архив Российской Федерации (ГАРФ). Ф. А259. Оп. 1. Д. 5376. Л. 68–69.

⁴² Нечаев А.А. Россия на переломе. М.: Астрель, 2010. С. 442.

⁴³ Закон РФ «Об основах налоговой системы в Российской Федерации» // Официальный интернет-портал правовой информации [Электронный ресурс]. URL: <http://www.pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody&nd=209000559&collection=1&backlink=1> (дата обращения: 10.01.2025).

⁴⁴ К юбилею налоговой системы России // Налоговед [Электронный ресурс]. URL: <https://nalogoved.ru/intervyu/7405.html> (дата обращения: 10.01.2025).

⁴⁵ Основные принципы налоговой и бюджетной реформы в России в контексте становления ее экономического суверенитета // Архив Егора Гайдара [Электронный ресурс]. URL: <http://gaidar-arc.ru/file/bulletin-1/DEFAULT/org.stretto.plugins.bulletin.core.Article/file/3547> (дата обращения: 10.01.2025).

⁴⁶ Нечаев А.А. Россия на переломе. М.: Астрель, 2010. С. 123.

⁴⁷ Закон РСФСР «О налоге на добавленную стоимость» // Официальный интернет-портал правовой информации [Электронный ресурс]. URL: <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody&nd=102013452&rdk=0> (дата обращения: 10.01.2025).

⁴⁸ К юбилею налоговой системы России // Налоговед [Электронный ресурс]. URL: <https://nalogoved.ru/intervyu/7405.html> (дата обращения: 10.01.2025).

основе приходилось организовывать выездные мероприятия с участием сотрудников налоговых инспекций и бухгалтеров предприятий для разъяснения духа и буквы нормативных актов. Проблема усугублялась предполагаемым переходом к новой системе бухгалтерской отчетности, унифицированной в соответствии с международными стандартами. Его внедрение планировалось на 1 января 1992 года⁴⁹, однако период разработки затянулся до марта⁵⁰. В результате ошибки в расчетах и нарушения сроков оплаты налогов в целом стали в 1992 году регулярным явлением⁵¹, следствием чего становились «огромные штрафы по результатам налоговых проверок и никаких реальных поступлений в бюджет»⁵².

Вторым по размеру предполагаемых государственных доходов стал налог на прибыль⁵³. Однако его природа такова, что предприятия, используя гибкий подход к бухгалтерской отчетности, могли искусственно завышать свои расходы. По мнению Нечаева, минимизацией налога на прибыль не занимался «только ленивый»⁵⁴, что вело к снижению их собираемости в 1992 году на 10–30%⁵⁵.

Государственные финансы

Уже к концу 1991 года правительство столкнулось с замедлением проведения платежей в Центральном банке, что подрывало в условиях высокой открытой инфляции функциональность всей финансовой системы. Корни этой проблемы лежали в начавшейся летом 1990 года войне между союзным центром и российскими государственными органами. Одним из ее проявлений стал распад единой банковской системы. Перед руководителем российского Центрального банка Матюхиным стояло две основные задачи: формирование неподконтрольной союзным органам системы передвижения денежных средств и реформирование банковской системы путем дробления банков-монополистов на множество средних и малых организаций⁵⁶. Решение этой проблемы осложнялось относительно низкой квалификацией российских банковских служащих, 80% которых не имели высшего образования⁵⁷. По мере развития массово создаваемых Матюхиным коммерческих банков набирал силу отток наиболее способных работников в эти структуры.

Задача перевода под контроль ЦБ РСФСР финансовых потоков решалась путем формирования в стране сети расчетно-кассовых центров (РКЦ), осуществлявших ведение счетов государственных и коммерческих банков, с параллельным внедрением новой системы расчетов при межфилиальном обороте. Однако это нововведение оказалось несовместимо со стремительным ростом числа коммерческих банков, которых стараниями Матюхина было создано более 3000. Для функционирования новой финансовой системы требовалось выстроить платежную систему на основе корреспондентских счетов, что требовало глубоких и дорогостоящих технологических изменений⁵⁸. В результате расчеты существенно замедлились из-за добавления 2–3 промежуточных звеньев (сам РКЦ и державшие счета предприятий коммерческие банки), а платежные документы регулярно утрачивались. При этом коммерческие банки зачастую задерживали клиентские расчеты с целью использования этих средств для получения прибыли.

⁴⁹ Постановление правительства РФ от 16.02.1992 № 89 «О положении о бухгалтерском учете и отчетности в Российской Федерации» // Электронный фонд правовых и нормативно-технических документов [Электронный ресурс]. URL: <https://docs.cntd.ru/document/901607958?marker=7D20K3> (дата обращения: 10.01.2025).

⁵⁰ Приказ Министерства финансов РФ от 20.03.1992 № 10 «Об утверждении положения о бухгалтерском учете и отчетности в Российской Федерации» // Докипедия [Электронный ресурс]. URL: <https://dokipedia.ru/document/5164029> (дата обращения: 10.01.2025).

⁵¹ НДС не отменяют, штрафы прибавят // Журнал «Коммерсантъ Власть». 04.05.1992.

⁵² К юбилею налоговой системы России // Налоговед [Электронный ресурс]. URL: <https://nalogoved.ru/intervyu/7405.html> (дата обращения: 10.01.2025).

⁵³ Закон РФ «О налоге на прибыль предприятий и организаций» // Официальный интернет-портал правовой информации [Электронный ресурс]. URL: <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102013831&rdk=0> (дата обращения: 10.01.2025).

⁵⁴ Нечаев А.А. Россия на переломе. М.: Астрель, 2010. С. 125.

⁵⁵ НДС не отменяют, штрафы прибавят // Журнал «Коммерсантъ Власть» от 04.05.1992.

⁵⁶ Как я был главным банкиром России. Интервью с Г.Г. Матюхиным // Banki [Электронный ресурс]. URL: https://www.banki.ru/upload/iblock/400/Matuhin_biografia.pdf (дата обращения: 10.01.2025).

⁵⁷ Там же.

⁵⁸ Годовой отчет ЦБ РФ за 1992 год. М.: 1993. С. 48.

Осенью 1991 года ситуация только усугубилась. В условиях перевода союзной экономики в республиканскую юрисдикцию и ликвидации Госбанка СССР на и без того перегруженную российскую банковскую систему свалились все расчеты хозяйствующих субъектов на территории страны, а также межреспубликанские финансовые операции. В результате «коридоры РКЦ оказывались завалены мешками с расчетными документами, а получатель денег мог ждать месяцами, пока дойдет очередь до «его» мешка, и на счет предприятия наконец-то поступят деньги, уже серьезно «похудевшие» за счет инфляции. Несвоевременно поступали деньги и в бюджет»⁵⁹.

Преодолеть эти проблемы удалось лишь к декабрю 1992 года⁶⁰, а до тех пор в условиях свободного ценообразования подавляющая часть переводов в стране осуществлялась с опозданием, став весомым фактором углубления кризиса неплатежей. С другой стороны, радикальное замедление скорости денежного обращения в известной степени тормозило инфляционные процессы ценой невыплат заработных плат и социальных пособий, остановки предприятий и пр. Мало того, само по себе отсутствие платежей и вынужденный переход предприятий к бартеру ликвидировал облагаемую базу НДС. Законодательство было адаптировано к этим явлениям лишь в июле 1992 года⁶¹.

В сложившейся ситуации стабильность поступления бюджетных доходов была недостижима, что неизбежно должно было привести к масштабным кассовым разрывам. Их покрытие должно было обеспечиваться либо на основе открытия кредитных линий в случае принятия годового бюджета, либо выделением специальных бюджетных средств. Против первого варианта выступал Гайдар, ожидая чрезмерного ускорения правительственных трат за счет кредитных средств⁶². Второй вариант был реализован в январе 1992 года. Утвержденный временный бюджет на I квартал предполагал выделение 15 млрд руб. на покрытие кассовых разрывов, что составляло около 8% суммы предполагаемых налоговых сборов⁶³. В случае превышения этого предела расходы должны были оплачиваться по мере поступления денежных средств, что неизбежно приводило к задержкам исполнения бюджетных обязательств: заработных плат, социальных пособий и пр. Наименьшим приоритетом обладали инвестиционные статьи, которые могли и вовсе лишиться финансирования.

Бюджет I квартала предполагалось исполнить без дефицита. Ельцин отметил, что «пойдут просьбы... к нам будут ходоки. Но мы с вами договариваемся — жесткий бюджет, иначе мы реформу не проведем... Помогать тем, что не мешать свободному предпринимательству, инициативе на местах не мешать»⁶⁴. Вместе с тем он призвал к готовности оперативно корректировать расходы бюджета исходя из дальнейшей динамики роста уровня цен: «не одна еще страна, которая переходила, на этом не останавливалась. В пять, десять, сто раз! Вот это были такие примеры»⁶⁵.

Правительственные прогнозы исходили из того, что снижение национального дохода по итогам года составит 12%, а спад промышленного производства ускорится с 3,5% до 11%⁶⁶. В качестве главной причины ускорения негативных тенденций указывался кризис металлургической промышленности, связанный с дефицитом коксующихся углей. Ельцин поставил под сомнение столь «пессимистичный» прогноз, а затем, упомянув о своей встрече в МГУ по поводу образования Российской академии наук, потребовал добиться через 8–10 месяцев «суперприоритетности» финансирования науки, «когда у нас стабилизируется экономика»⁶⁷.

⁵⁹ Нечаев А.А. Россия на переломе. М.: Астрель, 2010. С. 382–383.

⁶⁰ Годовой отчет ЦБ РФ за 1992 год. М.: 1993. С. 49–50.

⁶¹ Закон РФ «О внесении изменений и дополнений в налоговую систему России» // Официальный интернет-портал правовой информации [Электронный ресурс]. URL: <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102017490&rdk=0> (дата обращения: 10.01.2025).

⁶² Государственный архив Российской Федерации (ГАРФ). Ф. А259. Оп. 1. Д. 5385. Л. 91.

⁶³ Закон Российской Федерации «О бюджетной системе Российской Федерации на I квартал 1992 года» // Официальный интернет-портал правовой информации [Электронный ресурс]. URL: <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102014278&rdk=0> (дата обращения: 10.01.2025).

⁶⁴ Государственный архив Российской Федерации (ГАРФ). Ф. А259. Оп. 1. Д. 5385. Там же. Л. 83.

⁶⁵ Там же. Л. 85.

⁶⁶ Там же. Л. 74–75.

⁶⁷ Там же.

Нет никаких сомнений в том, что к концу декабря 1991 года экономический блок правительства имел некоторое представление о плачевном состоянии государственных служб, тем более что ряд проблем обсуждался на уровне теории еще в августе. Однако, по воспоминаниям Авена, заряженность безудержным оптимизмом, технократическая ориентация на «экономический механизм» в ущерб адекватным целям экономического развития и приверженность чужим догмам придавали команде реформаторов необычайную решимость в следовании задуманному курсу⁶⁸.

Заключение

Результаты исследования представлены в Таблице 1.

Таблица 1. Обобщение результатов исследования

Направление антиинфляционной политики	Кадрово- организационный аспект	Нормативно-правовой аспект	Ресурсный аспект
Борьба с монополизмом	Высокая текучесть кадров, дефицит компетенций	Расплывчатый статус монополии, отсутствие механизма взаимодействия с судебными и правоохранительными органами	Нехватка политического капитала
Контроль внешней торговли	Использование кадров советских таможенных органов	Отсутствие действенного таможенного законодательства и инструментов финансового контроля	Отсутствие таможенной инфраструктуры
Реформа налогообложения	Отсутствие компетенций	Отсутствие действенного налогового законодательства и механизмов информирования налогоплательщиков	Нехватка материально- технического оснащения
Финансово-бюджетная политика	Несформированность банковской системы, дефицит компетенций	Политически детерминированный способ покрытия дефицита государственного бюджета	Перегруженность системы проведения платежей

Большая часть указанных проблем связана с самой рыночной реформой, политическими и экономическими катаклизмами, которые сопровождали демонтаж союзного государства. Наиболее острые противоречия нормативного и ресурсного аспектов можно было сгладить за несколько лет или даже месяцев, однако кадровый вопрос в постсоциалистических реалиях представляется куда сложнее. Драматичная диспропорция заработных плат квалифицированных сотрудников в государственном и коммерческом секторе, сохранение обширных регулирующих функций ведомств при тотальном ослаблении механизмов контроля, острая политическая борьба — эти факторы самым негативным образом сказывались на развитии меритократической культуры в чиновничьей среде. При этом сохранившаяся со времен перестройки антибюрократическая риторика во многом блокировала рост финансирования государственного аппарата.

Административная, принудительная и концентрационная способности государства оказались подорваны, что лишало его возможности реализовать шоковую терапию так, как она была задумана. В результате формирование рыночных механизмов (резкое смягчение регулирования цен, торговли, минимизация госзаказа и пр.) должно было проходить в условиях полной неготовности большинства хозяйствующих субъектов и государственных органов, несовершенства нормативно-правовой базы, дисфункции финансовых и отсутствия инвестиционных институтов.

Полученные результаты позволяют заключить, что недостаточный учет государственной способности при постановке целей политики правительства самым негативным образом скажется на ее результате. Излишняя идеологизация и отсутствие предварительного аудита соответствующих ведомств обязательно обернутся дополнительными издержками, деструктивными адаптивными общественными реакциями, необходимостью сверхусилий и рисками нарастания политической напряженности.

⁶⁸ Экономика торго. О «крахе» либеральных реформ в России // Коммерсантъ. 27.01.1999.

Список литературы:

- Волынский А.И. Институциональный дизайн и теория реформ в российском экономическом дискурсе // *Terra Economicus*. 2018. Т. 16. № 4. С. 29–40. DOI: [10.23683/2073-6606-2018-16-4-29-40](https://doi.org/10.23683/2073-6606-2018-16-4-29-40)
- Купряшин Г.Л. Политико-административные способности государственного управления в условиях турбулентности и неопределенности // *Государственное управление. Электронный вестник*. 2023. № 97. С. 174–189. DOI: [10.24412/2070-1381-2023-97-174-189](https://doi.org/10.24412/2070-1381-2023-97-174-189)
- Логвенков И.С. Взаимоотношения центральных и региональных органов исполнительной власти в контексте подготовки радикальных рыночных преобразований в России в конце 1991 г. // *Исторический журнал: научные исследования*. 2024. № 5. С. 174–185. DOI: [10.7256/2454-0609.2024.5.71927](https://doi.org/10.7256/2454-0609.2024.5.71927)
- Besley J.T., Burgess R., Khan A., Xu G. Bureaucracy and Development // *Annual Review of Economics*. 2022. Vol. 14. P. 397–424. DOI: [10.1146/annurev-economics-080521-011950](https://doi.org/10.1146/annurev-economics-080521-011950)
- Cingolani L. The State of State Capacity: A Review of Concepts, Evidence and Measures // *MERIT Working Papers*. 2013. No. 053. URL: <https://unu-merit.nl/publications/wppdf/2013/wp2013-053.pdf>
- Cornel A., Knutsen H.C., Teorell J. Bureaucracy and Growth // *Comparative Political Studies*. 2020. Vol. 53. Is. 14. P. 2246–2282. DOI: [10.1177/0010414020912](https://doi.org/10.1177/0010414020912)
- Dincecco M., Wang Y. State Capacity in Historical Political Economy // *The Oxford Handbook of Historical Political Economy* / ed. by A.J. Jenkins, J. Rubin. 2022. P. 253–270. DOI: [10.1093/oxfordhb/9780197618608.013.13](https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780197618608.013.13)
- Hanson J., Sigman R. Leviathan's Latent Dimensions: Measuring State Capacity for Comparative Political Research // *The Journal of Politics*. 2021. Vol. 83. No. 4. P. 1495–1510. DOI: [10.1086/715066](https://doi.org/10.1086/715066)
- Khemani S. What is State Capacity? // *Policy Research Working Paper No. 8734*. 2019. URL: <https://openknowledge.worldbank.org/server/api/core/bitstreams/1a4179ef-c2c9-54ae-8b2a-05e77e0745b5/content>
- Lindsey B. State Capacity. What Is It, How We Lost It, And How to Get It Back // *Niskanen Center Studies*. 2021. URL: <https://www.niskanencenter.org/wp-content/uploads/2021/11/brinkpaper.pdf>
- Soifer H., Hau M. Unpacking the Strength of the State: The Utility of State Infrastructural Power // *Studies in Comparative International Development*. 2008. Vol. 43. P. 219–230. DOI: [10.1007/s12116-008-9030-z](https://doi.org/10.1007/s12116-008-9030-z)

References:

- Besley J.T., Burgess R., Khan A., Xu G. (2022) Bureaucracy and Development. *Annual Review of Economics*. Vol. 14. P. 397–424. DOI: [10.1146/annurev-economics-080521-011950](https://doi.org/10.1146/annurev-economics-080521-011950)
- Cingolani L. (2013) The State of State Capacity: A Review of Concepts, Evidence and Measures. *MERIT Working Papers No. 053*. Available at: <https://unu-merit.nl/publications/wppdf/2013/wp2013-053.pdf>
- Cornel A., Knutsen H.C., Teorell J. (2020) Bureaucracy and Growth. *Comparative Political Studies*. Vol. 53. Is. 14. P. 2246–2282. DOI: [10.1177/0010414020912](https://doi.org/10.1177/0010414020912)
- Dincecco M., Wang Y. (2021) State Capacity in Historical Political Economy. In: Jenkins A.J., Rubin J. (eds.) *Oxford Handbook of Historical Political Economy*. P. 253–270. DOI: [10.1093/oxfordhb/9780197618608.013.13](https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780197618608.013.13)
- Hanson J., Sigman R. (2021) Leviathan's Latent Dimensions: Measuring State Capacity for Comparative Political Research. *The Journal of Politics*. Vol. 83. No. 4. P. 1495–1510. DOI: [10.1086/715066](https://doi.org/10.1086/715066)
- Khemani S. (2019) What is State Capacity? *Policy Research Working Paper No. 8734*. Available at: <https://openknowledge.worldbank.org/server/api/core/bitstreams/1a4179ef-c2c9-54ae-8b2a-05e77e0745b5/content>
- Kupryashin G. (2023) Political-Administrative Capacities of Governance in Conditions of Turbulence and Uncertainty. *Gosudarstvennoye upravleniye. Elektronnyy vestnik*. No. 97. P. 174–189. DOI: [10.24412/2070-1381-2023-97-174-189](https://doi.org/10.24412/2070-1381-2023-97-174-189)

Lindsey B. (2021) State Capacity. What Is It, How We Lost It, And How to Get It Back. *Niskanen Center Studies*. Available at: <https://www.niskanencenter.org/wp-content/uploads/2021/11/brinkpaper.pdf>

Logvenkov I.S. (2024) Relations Between Central and Regional Executive Authorities in the Context of Preparation for Radical Market Reforms in Russia at the End of 1991. *Istoricheskiy zhurnal: nauchnyye issledovaniya*. No. 5. С. 174–185. DOI: [10.7256/2454-0609.2024.5.71927](https://doi.org/10.7256/2454-0609.2024.5.71927)

Soifer H., Hau M. (2008) Unpacking the Strength of the State: The Utility of State Infrastructural Power. *Studies in Comparative International Development*. Vol. 43. P. 219–230. DOI: [10.1007/s12116-008-9030-z](https://doi.org/10.1007/s12116-008-9030-z)

Volynskii A. (2018) Institutional Design and Theory of Reforms in Russian Economic Discourse. *Terra Economicus*. Vol. 16. No. 4. P. 29–40. DOI: [10.23683/2073-6606-2018-16-4-29-40](https://doi.org/10.23683/2073-6606-2018-16-4-29-40)

Социология управления
Sociology of management

УДК 334.724+334.724.012.56+334.012.46

DOI: 10.55959/MSU2070-1381-110-2025-101-114

Создание социальных инноваций в некоммерческом секторе в условиях
неопределенности

Лившин Александр Яковлевич

Доктор исторических наук, профессор, SPIN-код РИНЦ: [3084-4472](https://elibrary.ru/3084-4472), livshin@spa.msu.ru

Факультет управления, Совместный университет МГУ-ППИ в Шэньчжэне (КНР), факультет государственного
управления, МГУ имени М.В. Ломоносова, Москва, РФ.

Сидорова Александра Александровна

Кандидат экономических наук, доцент, SPIN-код РИНЦ: [5015-4707](https://elibrary.ru/5015-4707), ORCID: [0000-0003-1166-4980](https://orcid.org/0000-0003-1166-4980),
Sidorova_A@spa.msu.ru

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

Аннотация

Одним из инструментов управления неопределенностью, применяемых некоммерческими организациями (НКО), является развитие социальных инноваций, позволяющих организации занимать проактивную позицию по отношению к происходящим в обществе изменениям. Однако на практике далеко не всем некоммерческим организациям удается эффективно заниматься инновационной деятельностью в рамках реализации своей основной социальной миссии. Целью данной статьи является выявление особенностей создания социальных инноваций в условиях высокой степени неопределенности внешней среды. Рассмотренные в статье модель Lean Impact и организационная амбидекстрия располагают достаточным потенциалом для обеспечения инновационного процесса в НКО. Следование базовым принципами модели Lean Impact (мыслите шире, начните с малого и постоянно стремитесь к эффективности), а также практическое внедрение схемы «создавай — измеряй — учись» способствуют повышению эффективности инновационной деятельности НКО, сокращая по времени инновационный цикл и уменьшая вероятность неудачи. Концепция организационной амбидекстрии фокусируется на поиске баланса между базисными и приростными инновациями в НКО в рамках достижения триединой цели — реализации социальной миссии, адаптации к потребностям бенефициаров и требованиям доноров, а также сохранения финансовой устойчивости. Основными этапами реализации организационной амбидекстрии в некоммерческой организации являются организационная реструктуризация, совместная работа в экосистеме и реализация совместного проекта организациями-партнерами. Залогом успеха нахождения баланса между базисными и приростными инновациями в НКО выступает органичное соединение трех типов амбидекстрии — структурной (создание соответствующих подразделений, отвечающих за эксперименты с MVP, реализацию программ и их масштабирование), контекстуальной (стратегический найм персонала и скоординированные усилия руководства) и межорганизационной (сотрудничество с организациями-партнерами для создания инновационных решений). Применение модели Lean Impact и организационной амбидекстрии в некоммерческом секторе будет способствовать улучшению внутренней организационной динамики, сохранению социальной эффективности и укреплению финансовой устойчивости.

Ключевые слова

Социальные инновации, модель Lean Impact, организационная амбидекстрия, базисные и приростные инновации, исследование и эксплуатация, управление некоммерческими организациями.

Для цитирования

Лившин А.Я., Сидорова А.А. Создание социальных инноваций в некоммерческом секторе в условиях неопределенности // Государственное управление. Электронный вестник. 2025. № 110. С. 101–114. DOI: 10.55959/MSU2070-1381-110-2025-101-114

Fostering Social Innovations in the Nonprofit Sector in an Uncertain Environment

Alexander Ya. Livshin

DSc (History), Professor, livshin@spa.msu.ru

School of Management, Shenzhen MSU-BIT University (China), School of Public Administration, Lomonosov Moscow State University, Moscow, Russian Federation.

Aleksandra A. Sidorova

PhD, Associate Professor, ORCID: [0000-0003-1166-4980](https://orcid.org/0000-0003-1166-4980), Sidorova_A@spa.msu.ru

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

Abstract

One of the uncertainty management tools used by nonprofit organizations (NPO) is the development of social innovations, allowing the organization to take a proactive position in relation to changes occurring in society. However, in practice, not all nonprofit organizations manage to effectively engage in innovative activities within the framework of implementing their main social mission. The aim of this article is to identify the features of creating social innovations in conditions of a high degree of uncertainty of

the external environment. The Lean Impact and organizational ambidexterity discussed in the article have sufficient potential to ensure the innovation process in NPOs. Following the basic principles of Lean Impact (think bigger, start small and relentlessly seek impact), as well as the practical implementation of the “build — measure — learn feedback” loop contribute to increasing the efficiency of NPO innovation activities, shortening the innovation cycle and reducing the likelihood of failure. The concept of organizational ambidexterity focuses on finding a balance between basic and incremental innovations in NPOs in the context of achieving a three-pronged goal: implementing a social mission, adapting to the needs of beneficiaries and donor requirements, and maintaining financial sustainability. The main stages of implementing organizational ambidexterity in a nonprofit organization are: initial restructuring, collaborative ecosystem work, and launching a joint project by partner organizations. The key to successfully finding a balance between basic and incremental innovations in NPOs is the organic combination of three types of ambidexterity: structural (creating appropriate units responsible for experimenting with MVPs, implementing programs, and scaling them), contextual (strategic hiring and coordinated management efforts), and interorganizational (collaborating with partner organizations to create innovative solutions). The use of Lean Impact and organizational ambidexterity in the nonprofit sector will help improve internal organizational dynamics, maintain social effectiveness, and strengthen financial sustainability.

Keywords

Social innovation, Lean Impact, organizational ambidexterity, basic and incremental innovation, exploration and exploitation, nonprofit management.

For citation

Livshin A.Ya., Sidorova A.A. (2025) *Fostering Social Innovations in the Nonprofit Sector in an Uncertain Environment. Gosudarstvennoye upravleniye. Elektronnyy vestnik*. No. 110. P. 101–114. DOI: 10.55959/MSU2070-1381-110-2025-101-114

Дата поступления/Received: 11.03.2025

Введение

Настоящее время характеризуется возрастающей неопределенностью во всех сферах жизни общества. Турбулентность «перестала выступать дисфункцией, задача преодоления которой ставилась ранее как актуальная» [Купряшин 2023, 176], но стала условием, постоянно воздействующим на экономические и общественные институты. Организации некоммерческого сектора находятся в постоянной зависимости от перемен в запросах и предпочтениях бенефициаров, требований и предпочтений доноров, филантропов и импакт-инвесторов, изменений в законодательстве и общей макроэкономической ситуации в стране. Одним из инструментов управления неопределенностью, применяемых некоммерческими организациями (НКО), является развитие социальных инноваций, позволяющих организации занимать проактивную позицию по отношению к происходящим в обществе изменениям.

Вместе с тем на практике далеко не всем некоммерческим организациям удается заниматься инновационной деятельностью в рамках реализации своей основной социальной миссии [Миннигалева 2016]. Целью настоящей статьи является выявление особенностей создания социальных инноваций в условиях высокой степени неопределенности внешней среды. Основными задачами статьи являются:

- 1) определение сущностных характеристик социальных инноваций, влияющих на характер их создания и масштабирования некоммерческими организациями;
- 2) выявление основных этапов инновационного цикла в некоммерческих организациях;
- 3) анализ перспектив использования модели Lean Impact и организационной амбидекстрии для создания социальных инноваций в условиях неопределенности.

Обзор литературы

Проблематика стимулирования инновационных процессов в некоммерческом секторе является популярной и востребованной среди исследователей. Помимо ставших классическими работ П. Фрумкина [Frumkin 2002], Э.М. Чанг [Чанг 2020] и К. Дженас [Дженас 2019], представляющих комплексный подход к анализу социальных инноваций, в других зарубежных публикациях уделяется также много внимания анализу динамики партнерских отношений НКО [Shier et al. 2024]. Например, исследователи подходят к проблеме изучения коэволюции деятельности по созданию социальных инноваций и отношений между отдельными акторами, включенными в данный процесс, с позиции

теории сложных систем [Rhodes et al. 2021]. В последние годы начинает проявляться тенденция расширения аналитического инструментария исследований в некоммерческом секторе, в частности попытки применения концепции организационной амбидекстрии для анализа инновационной деятельности НКО [Seo et al. 2025].

В отечественной литературе также уделяется большое внимание анализу сущности социальных инноваций, институционального механизма их формирования и тенденций развития [Веретенникова, Омонов 2018; Попов и др. 2018], а также рассматриваются более узкие проблемные области, фокусирующиеся на определенном типе инноваций либо особенностях самой НКО [Лившин 2023; Краснопольская, Скокова 2024]. Вместе с тем перспективы применения моделей Lean Impact и организационной амбидекстрии в некоммерческом секторе не получили должного освещения в исследовательском сообществе, что делает проблематику настоящей статьи особенно актуальной.

Сущность социальных инноваций

Социальные инновации представляют собой новаторские решения социальных проблем наиболее эффективным и устойчивым (sustainable) способом [Phills et al. 2008]. При этом социальные инновации приводят к социальным изменениям, либо сами ими являются [Веретенникова, Омонов 2018, 86]. Их важная особенность — создание новых связей, отношений и союзов [Shier et al. 2024], увеличивающих потенциал общественного воздействия и способствующих, в свою очередь, развитию социального капитала [Murray et al. 2010; Попов и др. 2018, 41]. Социальные инновации, таким образом, реструктурируют социальные отношения [The International Handbook on Social Innovation 2013], создавая дополнительные возможности для увеличения осознанного положительного воздействия в решении наиболее острых социальных проблем, включая поддержку нуждающихся и социально незащищенных слоев населения, обеспечение доступа к качественной медицинской помощи и образовательным услугам, урегулирование межнациональных конфликтов [Лившин 2023].

Дальнейшее развитие принципов вовлечения широкого круга участников и коллективного создания и распространения знаний нашло свое отражение в концепции открытых социальных инноваций. В ее основе лежат положения модели открытых инноваций Г. Чесборо, в которой подчеркивается идея глобального сотрудничества для создания инноваций: «существующие возможности распространения, повторного использования и рекомбинации знаний смогут дать обществу больше инноваций в более скором времени, чем заточение этих знаний у фирм-монополистов, когда технология становится доступной обществу лишь через одну бизнес-модель» [Chesbrough 2003, 194]. В модели открытых социальных инноваций акцент делается на открытости и партисипативности: инновационные решения могут быть найдены за пределами организаций путем объединения участников с разными знаниями и опытом, заинтересованных в решении той или иной социальной проблемы [Bettin et al. 2025]. Такой подход позволяет найти решение, обладающее более высокой контекстной значимостью и в большей степени отвечающее реальным потребностям бенефициаров.

Важной особенностью социальных инноваций является их пространственная ориентация: социальные инновации тесно взаимосвязаны с экологическими, историческими и культурными детерминантами [Dansero et al. 2025]. При этом многие исследователи отмечают, что социальные инновации не имеют четко очерченных границ и наиболее эффективные решения создаются именно на стыке секторов [Rhodes et al. 2025].

Вместе с тем практическое применение модели открытых социальных инноваций ставит ряд вопросов, среди которых проблема обеспечения высокого качества участия, эффективной координации и противодействия институциональному сопротивлению [Bettin et al. 2025]. Так, например, маргинализированные акторы могут не иметь доступа к необходимым ресурсам и технологиям, чтобы принимать участие в инновационном процессе. Помимо этого, у каждой заинтересованной стороны — органа государственной или муниципальной власти, НКО, коммерческих компаний, доноров и филантропов, а также непосредственных бенефициаров — разные цели, ресурсы и уровень приверженности, ввиду чего оказывается сложным обеспечить согласованность усилий для достижения общих целей. Остро стоит также проблема, свойственная любой инновационной деятельности на стадии непосредственного внедрения инноваций, — нежелание людей принимать новые практики.

Существующая система финансирования социальных инноваций тоже не способствует развитию сотрудничества в этой сфере. Как отмечает Э.М. Чанг, «острейшая борьба за гранты приводит к тому, что полезная для дела информация рассматривается как конкурентное преимущество и ее скрывают, вместо того чтобы использовать совместно для достижения общей цели» [Чанг 2020, 76]. Это, в свою очередь, приводит к развитию в некоммерческом секторе синдрома «изобретено не здесь» [Там же, 74], когда организации продвигают только свои собственные идеи и заранее отменяют чужие.

Тем не менее в условиях высокой турбулентности внешней среды создание и распространение инноваций являются неотъемлемой характеристикой деятельности НКО, которая позволяет повысить эффективность ее работы в рамках реализации основной миссии, масштабировать успешные практики, а также сохранить операционную устойчивость. При этом, как показывает практика, наиболее успешные инновации создавались некоммерческими организациями не изолированно: к этому процессу были привлечены все ключевые заинтересованные стороны, в ряде случаев — другие НКО, работающие в конкретной сфере. И, по мнению многих исследователей, именно такой комплексный, партисипативный подход к созданию социальных инноваций позволяет достигать высоких результатов в борьбе с масштабными социальными проблемами [Seo et al. 2025].

Особенности инновационного процесса в некоммерческом секторе

Многие теоретики менеджмента определяют НКО как ведущую инновационную силу в решении социальных проблем. Некоммерческий сектор называют «лабораторией принятия риска и экспериментаторства, местом, где испытываются и оцениваются идеи» [Frumkin 2002, 32]. И это не удивительно: постоянные изменения, происходящие в социальной сфере, быстрое формирование новых проблем и вызовов, трансформация потребностей и запросов со стороны бенефициаров, а также давление со стороны доноров и других НКО — все эти факторы свидетельствуют о том, что инновационная деятельность является неотъемлемой составляющей развития организации в третьем секторе.

Инновационный цикл в НКО состоит из четырех основных этапов:

- 1) *интерпретация новых идей*. Главная задача лидера на первом этапе — помочь членам организации интерпретировать новые идеи и транслировать их на языке практических действий. Важно убедить сотрудников и другие заинтересованные стороны, что инновация необходима. Основным способом осуществления инновационного процесса на данной стадии является влияние. Новые идеи в глазах сотрудников могут привести к неоднозначным последствиям, что будет в дальнейшем препятствовать внедрению инноваций, и использование влияния может помочь членам организации правильно

их интерпретировать, уменьшая неоднозначность и неопределенность, подчеркивая преимущества нововведений и их связь с миссией организации [Dover, Lawrence 2011, 998–999];

- 2) *интеграция новых идей*. Главная управленческая задача на данном этапе — обеспечить применение новых идей в практической деятельности организации. И поскольку организационное и поведенческое сопротивление является неизбежным, основным способом реализации инновационного процесса на данном этапе является власть. При этом нужно быть готовым к тому, что перемены понравятся далеко не всем и часть сотрудников (включая некоторых руководителей) может уйти [Чанг 2020, 291–292];
- 3) *этап институционализации идей*, который заключается в закреплении нововведений в системах и структурах, в традициях организации, в управленческих практиках. Основным способом осуществления инновационного процесса на данном этапе является доминирование, основанное на лидерском авторитете и легитимности;
- 4) *генерирование новых идей* — четвертый этап инновационного цикла, который реализуется посредством «политики интуиции», основанной на дисциплине организации — постоянной и непрекращающейся работе с новыми идеями, их регулярном обсуждении и подключении к этому процессу всех членов организации. Генерирование новых идей, таким образом, является одновременно и лидерской, и управленческой задачей, так как активная позиция и поддержка инноваций со стороны руководства должны на ежедневной основе подкрепляться и усиливаться управленческими практиками [Dover, Lawrence 2011].

При этом необходимо учитывать специфику инновационного процесса в некоммерческом секторе. Так, инновационные возможности НКО жестко ограничены рамками бюджета. Связано это, во-первых, с тем, что доноры дают финансирование под реализацию конкретных проектов и лишь в редких случаях закладывают так называемое «окно инноваций»: например, 5% выделенных средств гранта может пойти на поиск более эффективной альтернативы реализуемой программы [Чанг 2020, 248–250]. Во-вторых, нужды тех, кто получает помощь, и приоритеты доноров — далеко не всегда одно и то же. В третьем секторе есть более «легкие» темы, под реализацию которых проще получить финансирование, и «сложные», найти средства для которых оказывается значительно труднее. Данный фактор имеет определяющее значение с учетом того, что большинство НКО зарабатывает от 10 до 30% от своего совокупного дохода, а основными источниками финансирования являются именно гранты и пожертвования [Дженас 2019, 125–127].

По данным Общественной палаты РФ за 2023 год, 25% НКО в России хватает средств для выполнения задач организации, но не на реализацию новых идей, 19% НКО хватает средств для осуществления всего задуманного и лишь 1% российских НКО может позволить себе создавать финансовые резервы¹. Это свидетельствует о том, что возможности осуществлять инновации есть всего у 20% организаций некоммерческого сектора в России. Следует отметить, что эти данные соотносятся с общемировыми тенденциями в развитии инновационной деятельности НКО, что можно проследить на примере внедрения цифровых инноваций в деятельность некоммерческих организаций. Так, по данным исследования, проведенного в 2022 году в 7 странах, лишь 12% НКО достигли высокого уровня цифровой зрелости [Краснопольская, Скокова 2024, 11].

¹ Российские НКО: тренды развития в цифрах и фактах // Общественная палата РФ [Электронный ресурс]. URL: <https://www.oprf.ru/news/rossiyskie-nko-trendy-razvitiya-v-tsifrakh-i-faktakh> (дата обращения: 08.03.2025).

Инновационная деятельность НКО, таким образом, представляет собой экосистему, в которой участвуют, помимо благотворительных организаций, импакт-инвесторы, социальные предприятия, компании с триединой системой отчетности (Triple bottom line, концепция тройного итога), в ряде случаев — государство [Chijere 2024]. Данная ситуация осложняется тем, что НКО необходимо удовлетворить потребности двух совершенно разных типов «клиентов» — бенефициаров и доноров. В случае, если программа работает недостаточно эффективно (для бенефициаров), внесение в нее любых изменений требует сложных переговоров с донорами. А если учитывать распространенное у последних «бункерное мышление», когда доноры при выделении средств вводят ограничения, связанные с географическими, секторальными, демографическими, технологическими и другими факторами [Чанг 2020, 241], ведение инновационной деятельности НКО, связанной с высокой степенью риска и требующей большей свободы в принятии решений, для большинства НКО является непосильной задачей.

Вместе с тем в условиях высокой степени изменчивости внешней среды именно создание социальных инноваций может способствовать повышению организационной и операционной эффективности НКО. В этой связи возникает вопрос: как можно стимулировать инновационную деятельность в некоммерческой организации в условиях неопределенности? Для ответа на данный вопрос перспективным представляется анализ модели Lean Impact и организационной амбидекстрии.

Модель Lean Impact

Модель Lean Impact (эффективное воздействие), разработанная Э.М. Чанг, служит «методом увеличения социальной выгоды в сложных условиях» [Там же, 34]. В ее основе лежат три базовых принципа:

- 1) *мыслите шире* (необходимо бороться со стереотипами и привычным образом мыслей и ставить цели исходя из реальных потребностей людей, а не те, которые проще достигнуть);
- 2) *начните с малого* — так значительно проще научиться действовать эффективно и контролировать процесс;
- 3) *постоянно стремитесь к эффективности*. Для этого с самого начала необходимо думать о потенциальном социальном влиянии и возможностях его масштабирования: нужно зависеть от проблемы, которая стоит перед бенефициарами, а не от конкретного решения, которое предлагает НКО. Эффективное воздействие, согласно модели Lean Impact, представляет собой нелинейный процесс. Главная цель деятельности НКО — реализация ее основной миссии — остается стабильной, в то время как траектория движения к ней — конкретные проблемы и решения — обладает высокой степенью вариативности в зависимости от изменений во внешней и внутренней организационной среде [Там же, 34–35].

Важнейшей составляющей модели Lean Impact является цепочка обратной связи по схеме «создавай — измеряй — учись». Любые инновационные идеи требуют экспериментальной проверки, для чего создается минимально жизнеспособный продукт (minimal viable product, MVP) — грубый прототип с минимальной функциональностью, главная цель которого — проверка (верификация) гипотезы посредством контролируемого эксперимента [Воронов, Исаева 2023, 143]. Данные экспериментов с MVP обрабатываются и сравниваются с критериями предполагаемого успеха. Далее проводится анализ полученных данных о том, что работает, а что нет. Если эксперимент дал хороший результат, то можно уточнить и доработать MVP и снова провести эксперимент. Если же результат оказался отрицательным, то, возможно, следует «сделать вираж» — изменить

стратегию без изменения концепции (то есть найти другой путь для достижения заявленной цели) [Там же, 87–100]. Залогом успеха цикла «создавай — измеряй — учись» является скорость итераций: чем быстрее будет пройден полный цикл, тем быстрее продукт станет лучше и тем быстрее созданная инновация дойдет до бенефициаров.

Модель Lean Impact созвучна с концепцией организационной эквивалентности² — возможности достижения стратегических целей организации различными средствами [Зуб 2011]. Обе модели допускают наличие множества одинаково эффективных структур, способствующих достижению заявленной организационной цели. Фокус на социальной проблеме и основной цели своей деятельности позволяет руководителям и сотрудникам НКО выбирать наиболее подходящие способы ее достижения, что имеет большое значение в условиях неопределенности.

В модели Lean Impact отмечается, что социальные инновации могут быть как базисными, так и приростными — «не всегда нужно придумывать что-то принципиально новое, можно улучшать, адаптировать, расширять» [Чанг 2020, 69]. Социальные инновации рассматриваются в комплексе, а взаимосвязь между типом инноваций и поддерживающими механизмами проявляется в анализе практических ситуаций из опыта деятельности конкретных НКО, однако в теоретическом плане не раскрывается. Вместе с тем разработка базисных и приростных инноваций требует от организации отличающихся подходов, структур и организационных навыков. В этой связи перспективным представляется рассмотрение инновационной деятельности НКО с позиций концепции организационной амбидекстрии, краеугольным камнем которой как раз и выступает поиск оптимального баланса между базисными и приростными инновациями в условиях неопределенности.

Организационная амбидекстрия в некоммерческом секторе

Организационная амбидекстрия представляет собой способность организации эффективно выполнять два вида деятельности — исследовательскую и эксплуатационную [March 1991]. Под исследовательской деятельностью принято понимать разработку базисных инноваций, коренным образом изменяющих основную деятельность организации. Ее характеризуют гибкость, экспериментирование, неопределенность результатов и риск. Эксплуатационная деятельность заключается в разработке приростных инноваций, совершенствующих уже производимые организацией продукты или услуги посредством расширения и уточнения существующих компетенций и технологий [O'Reilly, Tushman 2013].

Изначально концепция организационной амбидекстрии разрабатывалась для коммерческих компаний [Khan et al. 2021; Abbas et al. 2024], однако в последнее время ее принципы стали применяться для совершенствования инновационной деятельности органов государственной власти [Hamblin et al. 2024; Cannaerts et al. 2025] и НКО [Soares, Arantes 2021; Seo et al. 2025].

Как уже было отмечено выше, перед некоммерческими организациями сегодня стоит тройная задача: следовать своей миссии, адаптироваться к изменяющимся потребностям бенефициаров и требованиям доноров, а также сохранять свою финансовую устойчивость. Организационная амбидекстрия может способствовать достижению баланса между целями, обусловленными миссией, и финансовой жизнеспособностью с помощью органичного соединения исследования и эксплуатации [Seo et al. 2025].

Принято выделять четыре типа организационной амбидекстрии: последовательная (чередование во времени периодов исследования и эксплуатации), структурная (обособление исследования и эксплуатации путем создания автономных подразделений), контекстуальная (решение о соотношении исследовательской и эксплуатационной составляющей принимается

² Понятие эквивалентности было введено в общую теорию систем австрийским биологом Людвигом фон Берталанфи (1901–1972).

на индивидуальном уровне) и межорганизационная (объединение усилий разных организаций для осуществления исследовательской и эксплуатационной деятельности) [Сидорова 2023].

Модель развития организационной амбидекстрии в некоммерческой организации включает три основных этапа, для каждого из которых характерно превалирование определенного типа амбидекстрии: организационная реструктуризация, совместная работа в экосистеме и создание общего проекта с организациями-партнерами.

Организационная реструктуризация. В рамках данного этапа закладываются основы для последующего роста инноваций. Реструктуризация включает в себя установление основной идентичности НКО, согласование существующих и новых программ вокруг этой идентичности, а также создание эффективной системы управления организационным ростом [Seo et al. 2025, 9].

На данном этапе ликвидируются те программы, которые являются несущественными для реализации основной миссии НКО. Этот процесс является болезненным для организации по целому ряду причин, среди которых страх потери финансирования, эмоциональная привязанность сотрудников к программам, а также чувство «предательства собственных принципов и обязательств перед нуждающимися людьми» [Дженас 2019, 52–53]. Однако именно сфокусированность на тех программах, которые в наибольшей степени отвечают целям организации, позволит НКО не распылять свои ресурсы и эффективнее работать на реализацию собственной миссии. В этом проявляется эксплуатационная составляющая в инновационной деятельности НКО — оптимизация и совершенствование существующих программ и механизмов.

Важным элементом успеха на первом этапе является также структурная поддержка изменений, выражающаяся в создании соответствующих должностей в штате организации (например, директор по развитию или директор по стратегическим инициативам), а также разработка новых ключевых показателей эффективности (KPI) [Seo et al. 2025, 10]. Все эти изменения относятся к исследовательской деятельности в рамках структурной амбидекстрии, так как предполагают создание новых условий для поддержки инноваций.

Большое внимание должно также уделяться развитию контекстуальной амбидекстрии: поддержке направлений трансформации советом директоров, расширению возможностей профессионального и лидерского роста для сотрудников НКО, созданию системы управления знаниями в организации [Shafique et al. 2022]. Именно инвестиции в человеческий капитал формируют необходимую основу для успеха инновационной деятельности [Seo et al. 2025].

Совместная работа в экосистеме подразумевает формирование стратегических партнерств с другими НКО. На данном этапе важно провести стратегический анализ отрасли и определить факторы, ограничивающие социальное воздействие. В случае выявления системных пробелов в программах других НКО (например, ориентация на определенные этнические группы или географическая локализация) организации следует изучить возможности для сотрудничества с целью оптимизации своей деятельности и облегчения доступа к финансированию [Ibid., 11–12]. При поиске потенциальных партнеров следует обращать внимание не только на схожие цели, но и на потенциал комплементарности товаров и услуг [Дженас 2019, 168–169]. На данном этапе развитие происходит в основном за счет межорганизационной амбидекстрии: НКО укрепляет основную идентичность, используя существующие сильные стороны (эксплуатация), и одновременно исследует новые способы увеличения воздействия на всю экосистему (исследования). Таким образом, главной задачей данного этапа является использование совместной экосистемы для проведения экспериментов с новыми идеями и объединения сильных сторон каждой организации-партнера для достижения значимого социального воздействия [Seo et al. 2025, 12].

Реализация совместного проекта с организациями-партнерами. Руководители НКО, стремящиеся к инновациям, должны начать с выявления и определения приоритетов недостаточно охваченных потребностей в своих сообществах. Далее следует традиционный этап экспериментирования — запуск пилотных программ, получение обратной связи и их доработка. Затем наиболее эффективные решения, которые соответствуют миссии и операционным возможностям организации, масштабируются [Ibid., 16]. Принципиальное значение на этапе оценки эффективности пилотных программ имеет изменение системы KPI — смещение фокуса с количественных «показателей тщеславия» [Чанг 2020, 93, 116] (охват аудитории и привлеченное финансирование) на качественные оценки потенциала роста и масштабирования (например, доля бенефициаров с восходящей мобильностью после участия в программе) [Seo et al. 2025, 14]. На данном этапе органично соединяются три типа амбидекстрии: структурная (создание соответствующих подразделений, отвечающих за эксперименты с MVP, реализацию программ и их масштабирование), контекстуальная (стратегический найм персонала и скоординированные усилия руководства) и межорганизационная (сотрудничество с организациями-партнерами для создания инновационных решений).

Организационная амбидекстрия рассматривается исследователями в качестве одного из способов повышения эффективности деятельности организации в условиях неопределенности. Принято считать, что в стабильной среде превалирует эксплуатация, а в турбулентной — исследования. Действительно, эмпирические данные показывают, что возрастающая неопределенность внешней среды усиливает связь между исследовательской деятельностью и эффективностью инноваций, однако не влияет на связь между эффективностью инноваций и эксплуатацией [Kumalaningrum, Wibowo 2024, 2183]. Тем не менее организация не может полагаться только на исследовательскую либо эксплуатационную деятельность. В первом случае она рискует оказаться в так называемой ловушке неудачи, когда новых идей много, но они не развиваются в достаточной степени, а во втором — в ловушке успеха [Úbeda-García et al. 2020, 365], когда организация концентрируется на постоянном совершенствовании уже имеющихся продуктов и услуг, упуская из виду новые вызовы внешней среды и потребности бенефициаров.

Для успешного развития социальных инноваций в условиях неопределенности НКО необходимо найти баланс между исследованиями и эксплуатацией в своей деятельности. Развитие культуры инноваций и управление внутриорганизационными проблемами (неэтичные практики, контроль рисков и эффективное лидерство) [Shahriman 2025] будут способствовать расширению возможностей амбидекстрии для улучшения внутренней организационной динамики, а также поможет НКО оставаться одновременно социально эффективными и операционно-устойчивыми.

Заключение

Некоммерческие организации занимают уникальное положение между государственными структурами и бизнесом, обладая характеристиками и тех и других. Как и органы государственной власти, НКО движимы миссией, преданы общественному благу и служат удовлетворению интересов различных заинтересованных сторон. Одновременно они сталкиваются с конкуренцией за финансирование и потенциальных бенефициаров подобно частным компаниям. Эта двойная идентичность НКО, с одной стороны, осложняет нахождение баланса между вполне рыночной конкуренцией за гранты и реализацией социальной миссии, но с другой — открывает дополнительные возможности реализации гибридных стратегий, интегрирующих рыночно ориентированные и социальные механизмы, для создания и внедрения социальных инноваций.

Главными барьерами на пути к успеху социальных инноваций являются нехватка квалифицированных кадров, отсутствие стратегии в области развития инноваций, неэффективность системы измерения отдачи от инвестиций, а также преобладание организационной культуры, нетерпимой к инновационным рискам. Рассмотренные в статье модель Lean Impact и организационная амбидекстрия, предлагающие новые подходы к реализации инновационного процесса в НКО, располагают достаточным потенциалом для обеспечения целостного стратегирования. Следование обозначенным принципам поможет организациям эффективно вовлекать заинтересованные стороны, интегрировать социальную миссию и рыночно ориентированные практики в свою деятельность, а также укрепить финансовую устойчивость в условиях неопределенности.

Список литературы:

- Веретенникова А.Ю., Омонов Ж.К. Разработка и внедрение социальных инноваций в гражданском обществе // Журнал экономической теории. 2018. Т. 15. № 1. С. 84–95.
- Воронов А.С., Исаева А.Э. Бизнес-экосистема и ее влияние на государственное управление предпринимательской деятельностью: теоретический обзор предметной области // Государственное управление. Электронный вестник. 2023. № 97. С. 138–154. DOI: [10.24412/2070-1381-2023-97-138-154](https://doi.org/10.24412/2070-1381-2023-97-138-154)
- Дженас К.К. Успех социального стартапа. Как запускаются, растут и меняют мир лучшие некоммерческие проекты. М.: АНО Портал «Такие дела», 2019.
- Зуб А.Т. Эквиваентность в организационном проектировании // Актуальные вопросы экономических наук. 2011. № 19. С. 10–19.
- Краснопольская И., Скокова Ю. Цифровизация и ИИ в работе НКО: новые тренды и перспективы. М.: «ДПК Пресс», 2024.
- Купряшин Г.Л. Политико-административные способности государственного управления в условиях турбулентности и неопределенности // Государственное управление. Электронный вестник. 2023. № 97. С. 174–189. DOI: [10.24412/2070-1381-2023-97-174-189](https://doi.org/10.24412/2070-1381-2023-97-174-189)
- Лившин А.Я. Некоммерческие организации в системе межнациональных отношений: история и современность // Вестник Московского университета. Серия 21. Управление (государство и общество). 2023. Т. 20. № 4. С. 119–139. DOI: [10.55959/MSU2073-2643-21-2023-4-119-139](https://doi.org/10.55959/MSU2073-2643-21-2023-4-119-139)
- Миннигалева Г.А. Инновационность российских НКО: масштабы и взаимосвязь с особенностями управления // Мониторинг общественного мнения: Экономические и социальные перемены. 2016. № 4. С. 67–78. DOI: [10.14515/monitoring.2016.4.05](https://doi.org/10.14515/monitoring.2016.4.05)
- Попов Е.В., Омонов Ж.К., Наумов И.В., Веретенникова А.Ю. Тенденции развития социальных инноваций // Terra Economicus. 2018. Т. 16. № 3. С. 36–59. DOI: [10.23683/2073-6606-2018-16-3-35-59](https://doi.org/10.23683/2073-6606-2018-16-3-35-59)
- Сидорова А.А. Организационная амбидекстрия: концептуальные основы и современные подходы // Государственное управление. Электронный вестник. 2023. № 98. С. 86–95. DOI: [10.24412/2070-1381-2023-98-86-95](https://doi.org/10.24412/2070-1381-2023-98-86-95)
- Чанг Э.М. Lean Impact. Инновации для масштабных социальных перемен. М.: АНО Портал «Такие дела», 2020.
- Abbas J., Bresciani S., Subhani G., De Bernardi P. Nexus of Ambidexterity and Frugal Innovation for Enhanced ESG Performance of Entrepreneurial Firms. The Role of Organizational Capabilities // International Entrepreneurship and Management Journal. 2024. Vol. 21. DOI: [10.1007/s11365-024-01062-5](https://doi.org/10.1007/s11365-024-01062-5)
- Bettin C., Ziyun F., Eriksson P. Open Social Innovation // Elgar Encyclopedia of Innovation Management / edited by P. Eriksson, T. Montonen, P.-M. Laine, A. Hannula. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Ltd., 2025. P. 113–116. DOI: [10.4337/9781035306459.00038](https://doi.org/10.4337/9781035306459.00038)

- Cannaerts N., Steijn B., Duijn M. Public Managers, Drivers of Ambidexterity in Public Service Delivery. The Perceived Impact of Red Tape and PSM on Ambidexterity // *International Journal of Public Sector Management*. 2025. Vol. ahead-of-print. DOI: [10.1108/IJPSM-04-2024-0120](https://doi.org/10.1108/IJPSM-04-2024-0120)
- Chesbrough H.W. *Open Innovation: The New Imperative for Creating and Profiting from Technology*. Cambridge, MA: Harvard Business School Publishing, 2003.
- Chijere Z. An Overview on Social Enterprises and Nonprofit Organizations // *Nonprofit Social Enterprises. Lessons from Africa*. Cham: Springer, 2024. P. 1–7. DOI: [10.1007/978-3-031-60234-4_1](https://doi.org/10.1007/978-3-031-60234-4_1)
- Dansero E., Battisti L., Cuomo F., Pettenati G., Sanesi G., Spano G. Benefits from social innovation // *Nature-Based Solutions for Urban Renewal in Post-Industrial Cities* / edited by S. Barbero, A. Timpe. New York: Routledge, 2025. P. 189–206. DOI: [10.4324/9781003474869-12](https://doi.org/10.4324/9781003474869-12)
- Dover G., Lawrence T.B. The Role of Power in Nonprofit Innovation // *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*. 2011. Vol. 41. Is. 6. P. 991–1013. DOI: [10.1177/0899764011423304](https://doi.org/10.1177/0899764011423304)
- Frumkin P. *On Being Nonprofit: A Conceptual and Policy Primer*. Cambridge (Mass.), London: Harvard University Press, 2002.
- Hamblin R., Plimmer G., Badar K., Lasthuizen K. Organizational Ambidexterity: A Bibliometric Review and Framework for Future Public Administration Research // *Public Performance & Management Review*. 2024. Vol. 47. P. 1073–1109. DOI: [10.1080/15309576.2024.2373178](https://doi.org/10.1080/15309576.2024.2373178)
- Khan A., Chen L.-R., Hung C.-Y. The Role of Corporate Social Responsibility in Supporting Second-Order Social Capital and Sustainable Innovation Ambidexterity // *Sustainability*. 2021. Vol. 13. Is. 13. DOI: [10.3390/su13136994](https://doi.org/10.3390/su13136994)
- Kumalaningrum M.P., Wibowo B.S. Innovation Culture and Ambidexterity: Strategies to Deal with Environmental Uncertainty // *COSTING: Journal of Economic, Business and Accounting*, 2024. Vol. 6. Is. 7. P. 2176–2187.
- March J.G. Exploration and Exploitation in Organizational Learning // *Organization Science*. 1991. Vol. 2. Is. 1. P. 71–87.
- Murray R., CaulierGrice J., Mulgan G. *The Open Book of Social Innovation*. London: National Endowment for Science, Technology and the Arts; Young Foundation, 2010.
- O'Reilly C.A., Tushman M. Organizational Ambidexterity: Past, Present, and Future // *Academy of Management Perspectives*. 2013. Vol. 27. Is. 4. P. 324–338. DOI: [10.5465/amp.2013.0025](https://doi.org/10.5465/amp.2013.0025)
- Phills J.A., Deiglmeier K., Miller D.T. Rediscovering Social Innovation // *Stanford Social Innovation Review*. 2008. P. 34–43.
- Rhodes M.L., McQuaid S., DonnellyCox G. Social Innovation and Temporary Innovations Systems (TIS): Insights from Naturebased Solutions in Europe // *Social Enterprise Journal*. 2021. Vol. 18. Is. 2. P. 252–270. DOI: [10.1108/SEJ0120210001](https://doi.org/10.1108/SEJ0120210001)
- Seo D., Bryson J.M., Williams M. Nonprofit Sector Ambidexterity: A Framework for Understanding Innovation and Strategy Change in Nonprofit Organizations // *Public Management Review*. 2025. DOI: [10.1080/14719037.2025.2452880](https://doi.org/10.1080/14719037.2025.2452880)
- Shafique I., Kalyar M.N., Shafique M., Kianto A., Beh L.-S. Demystifying the Link between Knowledge Management Capability and Innovation Ambidexterity: Organizational Structure as a Moderator // *Business Process Management Journal*. 2022. Vol. 28. Is. 5/6. P. 1343–1363. DOI: [10.1108/BPMJ-11-2021-0713](https://doi.org/10.1108/BPMJ-11-2021-0713)
- Shahriman M.F., Omar R. The Triadic Edge: Balancing Innovation, Risk, and Organizational Ambidexterity // *Advances in Nonlinear Variational Inequalities*. 2025. Vol. 28. Is. 5s. P. 79–93. DOI: [10.52783/anvi.v28.3652](https://doi.org/10.52783/anvi.v28.3652)
- Shier M.L., Turpin A., Graham J.R. Partnership Dynamics That Support Social Innovation by Nonprofits // *International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*. 2024. Vol. 35. P. 491–502. DOI: [10.1007/s11266-023-00612-9](https://doi.org/10.1007/s11266-023-00612-9)

Soares J.L., Arantes A. Mediating Effect of Management Control Systems in the Interaction between Ambidexterity and Organizational Learning in Brazilian NPO // Journal of Technology Management & Innovation. 2021. Vol. 16. Is. 2. P. 56–69. DOI: [10.4067/S0718-27242021000200056](https://doi.org/10.4067/S0718-27242021000200056)

The International Handbook on Social Innovation. Collective Action, Social Learning and Transdisciplinary Research / edited by F. Moulaert, D. MacCallum, A. Mehmood, A. Hamdouch. Cheltenham / Northampton: Edward Elgar Publishing Ltd., 2013.

Úbeda-García M., Claver-Cortés E., Marco-Lajara B., Zaragoza-Sáez P. Toward a Dynamic Construction of Organizational Ambidexterity: Exploring the Synergies between Structural Differentiation, Organizational Context, and Interorganizational Relations // Journal of Business Research. 2020. Vol. 112. P. 363–372. DOI: [10.1016/j.jbusres.2019.10.051](https://doi.org/10.1016/j.jbusres.2019.10.051)

References:

Abbas J., Bresciani S., Subhani G., De Bernardi P. (2024) Nexus of Ambidexterity and Frugal Innovation for Enhanced ESG Performance of Entrepreneurial Firms. The Role of Organizational Capabilities. *International Entrepreneurship and Management Journal*. Vol. 21. DOI: [10.1007/s11365-024-01062-5](https://doi.org/10.1007/s11365-024-01062-5)

Bettin C., Ziyun F., Eriksson P. (2025) Open Social Innovation. In: Eriksson P., Montonen T., Laine P.-M., Hannula A. (eds.) *Elgar Encyclopedia of Innovation Management*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Ltd. P. 113–116. DOI: [10.4337/9781035306459.00038](https://doi.org/10.4337/9781035306459.00038)

Cannaerts N., Steijn B., Duijn M. (2025) Public Managers, Drivers of Ambidexterity in Public Service Delivery. The Perceived Impact of Red Tape and PSM on Ambidexterity. *International Journal of Public Sector Management*. Vol. ahead-of-print. DOI: [10.1108/IJPSM-04-2024-0120](https://doi.org/10.1108/IJPSM-04-2024-0120)

Chang A.M. (2020) *Lean Impact: How to Innovate for Radically Greater Social Good*. Moscow: ANO Portal “Takye dela”.

Chesbrough H.W. (2003) *Open Innovation: The New Imperative for Creating and Profiting from Technology*. Cambridge, MA: Harvard Business School Publishing.

Chijere Z. (2024) An Overview on Social Enterprises and Nonprofit Organizations. In: Nonprofit Social Enterprises. Lessons from Africa. Cham: Springer. P. 1–7. DOI: [10.1007/978-3-031-60234-4_1](https://doi.org/10.1007/978-3-031-60234-4_1)

Dansero E., Battisti L., Cuomo F., Pettenati G., Sanesi G., Spano G. (2025) Benefits from social innovation. In: Barbero S., Timpe A. (eds.) *Nature-Based Solutions for Urban Renewal in Post-Industrial Cities*. New York: Routledge. P. 189–206. DOI: [10.4324/9781003474869-12](https://doi.org/10.4324/9781003474869-12)

Dover G., Lawrence T.B. (2011) The Role of Power in Nonprofit Innovation. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*. Vol. 41. Is. 6. P. 991–1013. DOI: [10.1177/0899764011423304](https://doi.org/10.1177/0899764011423304)

Frumkin P. (2002) *On Being Nonprofit: A Conceptual and Policy Primer*. Cambridge (Mass.), London: Harvard University Press.

Hamblin R., Plimmer G., Badar K., Lasthuizen K. (2024) Organizational Ambidexterity: A Bibliometric Review and Framework for Future Public Administration Research. *Public Performance & Management Review*. Vol. 47. P. 1073–1109. DOI: [10.1080/15309576.2024.2373178](https://doi.org/10.1080/15309576.2024.2373178)

Janus K.K. (2019) *Social Startup Success. Hoe the Best Nonprofits Launch, Scale Up, and Make a Difference*. Moscow: ANO Portal “Takye dela”.

Khan A., Chen L.-R., Hung C.-Y. (2021) The Role of Corporate Social Responsibility in Supporting Second-Order Social Capital and Sustainable Innovation Ambidexterity. *Sustainability*. Vol. 13. Is. 13. DOI: [10.3390/su13136994](https://doi.org/10.3390/su13136994)

Krasnopol'skaya I., Skokova Yu. (2024) *Tsifrovizatsiya i II v rabote NKO: novyye trendy i perspektivy* [Digitalization and AI in NPO operations: Emerging trends and perspectives]. Moscow: “DPK Press”.

Kumalaningrum M.P., Wibowo B.S. (2024) Innovation Culture and Ambidexterity: Strategies to Deal with Environmental Uncertainty. *COSTING: Journal of Economic, Business and Accounting*. Vol. 6. Is. 7. P. 2176–2187.

- Kupryashin G.L. (2023) Political-Administrative Capacities of Governance in Conditions of Turbulence and Uncertainty. *Gosudarstvennoye upravleniye. Elektronnyy vestnik*. No. 97. P. 174–189. DOI: [10.24412/2070-1381-2023-97-174-189](https://doi.org/10.24412/2070-1381-2023-97-174-189)
- Livshin A.Ya. (2023) Nonprofit Organizations in the System of Interethnic Relations: History and Contemporary Developments. *Vestnik Moskovskogo Universiteta. Seriya 21. Upravlenie (gosudarstvo i obshchestvo)*. Vol. 20. No. 4. P. 119–139. DOI: [10.55959/MSU2073-2643-21-2023-4-119-139](https://doi.org/10.55959/MSU2073-2643-21-2023-4-119-139)
- March J.G. (1991) Exploration and Exploitation in Organizational Learning. *Organization Science*. Vol. 2. Is. 1. P. 71–87.
- Minnigaleeva G.A. (2016) Innovativeness of the Russian NGOs: Scope of Implementation and Correlations with Management Characteristics. *Monitoring obshchestvennogo mneniya: Ekonomicheskie i sotsial'nye peremeny*. No. 4. P. 67–78. DOI: [10.14515/monitoring.2016.4.05](https://doi.org/10.14515/monitoring.2016.4.05)
- Moulaert F., MacCallum D., Mehmood A., Hamdouch A. (eds.) (2013) *The International Handbook on Social Innovation. Collective Action, Social Learning and Transdisciplinary Research*. Cheltenham / Northampton: Edward Elgar Publishing Ltd.
- Murray R., CaulierGrice J., Mulgan G. (2010) *The Open Book of Social Innovation*. London: National Endowment for Science, Technology and the Arts; Young Foundation.
- O'Reilly C.A., Tushman M. (2013) Organizational Ambidexterity: Past, Present, and Future. *Academy of Management Perspectives*. Vol. 27. Is. 4. P. 324–338. DOI: [10.5465/amp.2013.0025](https://doi.org/10.5465/amp.2013.0025)
- Phills J.A., Deiglmeier K., Miller D.T. (2008) Rediscovering Social Innovation. *Stanford Social Innovation Review*. P. 34–43.
- Popov E.V., Omonov J.K., Naumov I.V., Veretennikova A.Y. (2018) Trends in the Development of Social Innovation. *Terra Economicus*. Vol. 16. No. 3. P. 36–59. DOI: [10.23683/2073-6606-2018-16-3-35-59](https://doi.org/10.23683/2073-6606-2018-16-3-35-59)
- Rhodes M.L., McQuaid S., DonnellyCox G. (2021) Social Innovation and Temporary Innovations Systems (TIS): Insights from Naturebased Solutions in Europe. *Social Enterprise Journal*. Vol. 18. Is. 2. P. 252–270. DOI: [10.1108/SEJ0120210001](https://doi.org/10.1108/SEJ0120210001)
- Seo D., Bryson J.M., Williams M. (2025) Nonprofit Sector Ambidexterity: A Framework for Understanding Innovation and Strategy Change in Nonprofit Organizations. *Public Management Review*. DOI: [10.1080/14719037.2025.2452880](https://doi.org/10.1080/14719037.2025.2452880)
- Shafique I., Kalyar M.N., Shafique M., Kianto A., Beh L.-S. (2022) Demystifying the Link between Knowledge Management Capability and Innovation Ambidexterity: Organizational Structure as a Moderator. *Business Process Management Journal*. Vol. 28. Is. 5/6. P. 1343–1363. DOI: [10.1108/BPMJ-11-2021-0713](https://doi.org/10.1108/BPMJ-11-2021-0713)
- Shahriman M.F., Omar R. (2025) The Triadic Edge: Balancing Innovation, Risk, and Organizational Ambidexterity. *Advances in Nonlinear Variational Inequalities*. Vol. 28. Is. 5s. P. 79–93. DOI: [10.52783/anvi.v28.3652](https://doi.org/10.52783/anvi.v28.3652)
- Shier M.L., Turpin A., Graham J.R. (2024) Partnership Dynamics That Support Social Innovation by Nonprofits. *International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*. Vol. 35. P. 491–502. DOI: [10.1007/s11266-023-00612-9](https://doi.org/10.1007/s11266-023-00612-9)
- Sidorova A.A. (2023) Organizational Ambidexterity: Conceptual Foundations and Modern Approaches. *Gosudarstvennoye upravleniye. Elektronnyy vestnik*. No. 98. P. 86–95. DOI: [10.24412/2070-1381-2023-98-86-95](https://doi.org/10.24412/2070-1381-2023-98-86-95)
- Soares J.L., Arantes A. (2021) Mediating Effect of Management Control Systems in The Interaction Between Ambidexterity and Organizational Learning in Brazilian NPO. *Journal of Technology Management & Innovation*. Vol. 16. Is. 2. P. 56–69. DOI: [10.4067/S0718-27242021000200056](https://doi.org/10.4067/S0718-27242021000200056)
- Úbeda-García M., Claver-Cortés E., Marco-Lajara B., Zaragoza-Sáez P. (2020) Toward a Dynamic Construction of Organizational Ambidexterity: Exploring the Synergies between Structural Differentiation, Organizational Context, and Interorganizational Relations. *Journal of Business Research*. Vol. 112. P. 363–372. DOI: [10.1016/j.jbusres.2019.10.051](https://doi.org/10.1016/j.jbusres.2019.10.051)

Veretennikova A.Yu., Omonov Zh.K. (2018) Development and Introduction of Social Innovations in the Civil Society. *Zhurnal ekonomicheskoy teorii*. Vol. 15. No. 1. P. 84–95.

Voronov A.S., Isaeva A.E. (2023) Business Ecosystem and Its Impact on Public Administration of Business Activities: Theoretical Overview of the Subject Area. *Gosudarstvennoye upravleniye. Elektronnyy vestnik*. No. 97. P. 138–154. DOI: [10.24412/2070-1381-2023-97-138-154](https://doi.org/10.24412/2070-1381-2023-97-138-154)

Zub A.T. (2011) Ekvifinal'nost' v organizatsionnom proyektirovanii [Equifinality in organizational design]. *Aktual'nye voprosy ekonomicheskikh nauk*. No. 19. P. 10–19.

Политика, дружественная к семьям работников: модель формирования и контроль эффективности в современных организациях сферы государственного и муниципального управления¹

Назаренко Максим Олегович

Аспирант, SPIN-код РИНЦ: [6649-5884](#), ORCID: [0009-0005-2980-1025](#), nazaremaksim@gmail.com

Уральский федеральный университет имени первого Президента России Б.Н. Ельцина, Екатеринбург, РФ.

Аннотация

Для среды, в которой функционирует социальный институт государственного и муниципального управления (ГМУ), характерны неблагоприятные демографические тенденции. Поддержка молодых семей и семей с детьми сотрудников организаций сферы ГМУ рассматривается нами как мера, обеспечивающая развитие и совершенствование демографической политики государства в целом. Политика, дружественная семьям работников (ДСР), нацелена на удовлетворение потребностей семейных служащих и в дополнение к государственной помощи призвана сделать ее адресной посредством учета потребностей служащих, выполняющих не только профессиональные, но и родительские функции. Статья посвящена изучению состояния и потенциала политики ДСР в организациях сферы ГМУ. Методология исследования базируется на нескольких ключевых подходах, в частности неинституциональном. Методы исследования — социологический опрос и статистический анализ опросных данных. Информационную основу составили результаты социологического исследования, в ходе которого оценивались наличие, востребованность, возможности реализации и потенциал эффективности мер, дружественных к семьям государственных и муниципальных служащих. В сентябре 2023 г. – мае 2024 г. были опрошены более 300 респондентов — служащих в организациях сферы ГМУ на территории Центрального федерального округа России. Выявлено, что государство может успешно и комплексно поддерживать организации сферы ГМУ в формировании дружественной к семьям работников политики на местах; одновременно и сами такие организации выступают в качестве одних из ключевых агентов государства в реализации общей пронаталистской политики. Выявлена совокупность наиболее острых и актуальных, по мнению респондентов, проблем в данной сфере. Возможность активного вовлечения организаций сферы ГМУ в общую пронаталистскую политику напрямую связана с необходимостью доработки существующей нормативно-правовой базы, с проведением иной дополнительной и коррекционной работы. Предложена модель формирования политики ДСР, включающая виды и уровни контроля эффективности реализации политики.

Ключевые слова

Государственное и муниципальное управление, социальное управление, семья, семейная политика, демографическая политика, семейные ценности, политика, дружественная к семьям работников.

Для цитирования

Назаренко М.О. Политика, дружественная к семьям работников: модель формирования и контроль эффективности в современных организациях сферы государственного и муниципального управления // Государственное управление. Электронный вестник. 2025. № 110. С. 115–129. DOI: 10.55959/MSU2070-1381-110-2025-115-129

A Family-Friendly Policy for Employees: A Model for the Formation and Control of Efficiency in Modern Organizations of State and Municipal Administration²

Maxim O. Nazarenko

Postgraduate student, ORCID: [0009-0005-2980-1025](#), nazaremaksim@gmail.com

Ural Federal University named after the First President of Russia B.N. Yeltsin, Ekaterinburg, Russian Federation.

Abstract

The environment, in which the social institution of state and municipal administration operates, is characterised by unfavorable demographic trends. In the sphere of state and municipal administration, we consider support for young families (and families with children of organisations' employees) as a measure that will ensure the development and improvement of the demographic policy of the state. The employees' family-friendly policy is aimed at satisfying the needs of family employees and, in addition to state assistance, is designed to target the needs of employees, who perform not only professional, but also parental functions. The article concerns the study of the potential of the family-friendly policy, in the sphere of state organisation and municipal administration. The research methodology is based on several key approaches, emphasizing the special value of the neo-institutional approach. These methods enlist the help of statistical analysis pertaining to sociological survey data. The information basis was the result of a sociological study, assessing the availability, demand, and implementation possibilities, of the potential effectiveness of measures friendly to families of state and municipal employment. In the Central Federal District of Russia between September 2023 – May 2024, more than 300 respondents were interviewed, selected from employees of public and municipal administration departments. This revealed that the state can successfully and comprehensively support public administration organisations in developing family-friendly policies at local level. Simultaneously, organisations themselves will act as one of the key agents of the state in implementing the general pro-natalist policy. The possibility of actively involving public administration organisations in the general pro-natalist policy is directly related to the need to finalize the existing regulatory framework with additional and corrective work. A model for developing a family-friendly policy is proposed, categorising individual groups with levels of control over the effectiveness of its policy implementation.

¹ Исследование выполнено за счет гранта Российского научного фонда № 24-18-00854.

² This work is supported by the grant of Russian Science Foundation No. 24-18-00854.

Keywords

Public and municipal administration, social management, family, family policy, demographic policy, family values, employees' family-friendly policy.

For citation

Nazarenko M.O. (2025) A Family-Friendly Policy for Employees: A Model for the Formation And Control of Efficiency in Modern Organizations of State and Municipal Administration. *Gosudarstvennoye upravleniye. Elektronnyy vestnik*. No. 110. P. 115–129. DOI: 10.55959/MSU2070-1381-110-2025-115-129

Дата поступления/Received: 10.11.2024

Введение

В России на государственном уровне реализуется активная пронаталистская политика, механизмы которой были заложены в Концепции демографической политики РФ на период до 2025 года и получили свое развитие в национальном проекте «Демография». Паспортом национального [проекта](#) «Демография» предусмотрены различные меры поддержки семей с детьми экономического, информационного, организационного характера.

Повышенное внимание государства к данной тематике вызвано ростом негативных социально-экономических и демографических тенденций. Снижение уровня рождаемости провоцирует нехватку трудовых ресурсов, ведет к снижению конкурентоспособности и может негативно отразиться на способности страны противостоять внешним угрозам. На сегодняшний день в России со стороны государства есть четкое понимание важности демографической безопасности страны, нравственного состояния российского общества, популяризации многодетной семьи. 18 апреля 2022 г. с целью уточнения действующих мер демографической политики и разработки новых инструментов достижения суммарного коэффициента рождаемости, превышающего 2,15, был учрежден Институт демографической политики имени Д.И. Менделеева. В июне 2023 г. на Петербургском международном экономическом форуме состоялась презентация ЭКГ-рейтинга ответственного бизнеса. Важным аспектом в рейтинге выступает соблюдение баланса между интересами бизнеса, государства и общества. В процесс формирования корпоративной политики включаются российские компании. Уделяется внимание таким ценностным направлениям поддержки работников, как поддержание баланса между семьей и карьерой; применение информационных технологий для организации удаленной работы сотрудников с детьми; организация рабочего пространства, комфортного для ухода за детьми, и пр. Разработка действенных мер остается важным вопросом, вызывающим интерес к оценке эффективности проводимой политики. Демографические проблемы носят комплексный характер и требуют более глубокого и объективного изучения.

В связи с этим сегодня актуализировалась необходимость работы, нацеленной на расширение, систематизацию и документальное закрепление соответствующих мер поддержки работающих сотрудников с детьми, а также усиление уровня информирования работников об их правах и возможностях в данном направлении. Думается, что именно систематизация и комплексный подход к поддержке семейных работников позволит им воспринимать реализуемые меры в качестве политики, дружественной к их семьям, а не как разовой и несистемной помощи.

Мы считаем, что процесс построения политики, дружественной к семьям работников, должен быть многоуровневым, где каждый из уровней предусматривает разработку совокупности мер, усиливающих друг друга. Думается, что одним из действенных инструментов реализации комплексного подхода к совершенствованию демографической политики государства может послужить вовлечение всех институтов гражданского общества в решение вопросов, связанных с поиском новых способов стимулирования рождаемости.

Таковыми институтами должны стать организации сектора публичного управления. Структура публичного сектора включает в себя государственный, муниципальный, добровольно-

общественный секторы (общественные движения и организации, партии, ассоциации, союзы, благотворительные фонды, торгово-промышленные палаты и т. д.). Организациям, работающим в секторе публичного управления, необходимо принимать активное участие в вопросах поддержки государственной демографической политики, формировать среду, дружественную для семей с детьми, пропагандировать традиционные семейные ценности, здоровый образ жизни и осознанное родительство. Представляя волю государства, действуя от его имени, именно организации сферы государственного и муниципального управления (ГМУ) в числе первых могут показать своим примером другим (в том числе коммерческим) предприятиям механизмы и возможности эффективного взаимодействия с государством в рамках общей пронаталистской политики, поскольку достижение национальных целей и задач невозможно без активного участия государственного аппарата.

В трудах ряда авторов приводится обоснование необходимости формирования и развития социально ответственного поведения граждан, коммерческих организаций, а также организаций, представляющих государственную и муниципальную сферу [Маринец, Калюгина 2009; Громова 2020; Багирова, Вавилова 2021]. Роль и высокий потенциал корпоративной демографической политики в стимулировании деторождения, поддержке семей и семейных ценностей, развитии общего человеческого потенциала подробно анализируются в работах современных отечественных исследователей [Нехода, Раковская 2011; Bagirova, Manukyan 2020; Ростовская 2021]. Рост интереса к проблемам формирования условий для создания баланса между семьей и карьерой, к снижению гендерного неравенства, реализации корпоративных демографических политик, поиску проблем и оценке эффективности присутствует и в зарубежном академическом дискурсе [Halinski, Duxbury 2019; Magnusson 2019; Mullins et al. 2020].

Материалы и методы

Нами проведено социологическое исследование, в ходе которого оценивалась эффективность социальных программ по стимулированию рождаемости и поддержке работников, имеющих детей, в организациях сферы ГМУ, функционирующих на территории Центрального федерального округа (ЦФО). В состав этого округа входит 18 субъектов Российской Федерации. Местное самоуправление осуществляется на всей территории ЦФО в 4072-х муниципальных образованиях: городские поселения; сельские поселения; муниципальные районы; муниципальные и городские округа; внутригородские территории городов федерального значения. В состав округа входит столица России — город Москва, где размещены федеральные органы власти.

В опросе государственных и муниципальных служащих, проведенном в 2023–2024 гг., приняли участие 317 респондентов, представленных работниками соответствующих организаций, в том числе:

- 23 респондента, которые занимают руководящие должности в организациях сферы ГМУ, а также работники их кадровых отделов, — условно обозначенные как эксперты;
- 294 респондента, которые выступают в качестве адресатов мер поддержки и выполняют служебные обязанности в организациях сферы ГМУ, — условно обозначенные как служащие.

Выборка производилась случайным методом с использованием критериев репрезентативности, описанных в работах В.А. Ядова [Социология Ядова 2018] и В.И. Добренкова, А.И. Кравченко³. Уровень предельной погрешности не превысил 5%, что свидетельствует о достаточно высокой точности результатов всего исследования. Анкета включила в себя как открытые, так и

³ Добренков В.И., Кравченко А.И. Методы социологического исследования. М.: ИНФРА-М, 2008.

закрытые вопросы. С учетом специфики опрашиваемой аудитории и дискуссионности изучаемой проблемы для каждого вопроса и ответа была предусмотрена возможность оставить развернутый комментарий.

Целью исследования является оценка востребованности политики, дружественной к семьям работников (ДСР); изучение ее актуального состояния и направлений на уровне организаций публичного сектора; разработка рекомендаций по повышению эффективности их вовлечения в решение важных демографических задач в сфере рождаемости и родительства.

Для достижения указанной цели необходимо было решить следующие задачи:

- оценить текущее восприятие ситуации с действующими мерами поддержки, предоставляемыми государственным и муниципальным служащим, работающим в организациях, функционирующих на территории ЦФО;
- оценить востребованность, комплексность и достаточность объема предпринимаемых мер;
- определить круг потенциальных акторов, оценить факторы их вовлеченности и охарактеризовать систему взаимодействия, способствующую формированию и реализации политики, дружественной к семьям работников, в организациях сферы ГМУ;
- выявить проблемы и разработать комплекс рекомендаций для организаций сферы ГМУ в рамках политики ДСР.

Теоретическая основа исследования базируется на совокупности положений институционального, неинституционального, стейкхолдерского, ролевого, гендерного, структурно-функционального, ситуационного подходов, а также концепций New public management и Good governance. В качестве фундаментального принципа теории выступает анализ социальной действительности, рассматриваемый через призму институтов и организаций, функционирующих в рамках институциональной среды. Рассматриваемый подход предполагает, что организации структурируются явлениями окружающей их среды и обычно изоморфны этой среде. При этом подстраивание под среду, согласно неинституциональному подходу, может происходить путем принудительного, подражательного или нормативного изоморфизма [Мейер, Роуэн 2011; Димаджио, Пауэлл 2014].

Автором предложена совокупность критериев оценки качества мер поддержки организациями своих работников в рамках политики ДСР.

Результативность — степень достижения запланированных результатов от реализации меры поддержки.

Своевременность — своевременность получения меры поддержки, включая своевременность выявления потребностей работников организаций, а также членов их семей, оперативность получения адресной помощи.

Социальная справедливость — отсутствие каких-либо факторов дискриминации работников организаций, получающих помощь в рамках политики ДСР.

Доступность — территориальная, социальная и другие формы доступа к комплексу предоставляемых организацией мер поддержки в рамках политики ДСР.

Правомерность — легитимность оказания соответствующей меры поддержки работнику организации или членам его семьи и прямая обязанность организации ее оказывать согласно нормам действующего законодательства.

Социальная значимость — значимость и общественная польза получаемой (оказываемой) меры поддержки.

Достаточность — разумная полнота и достаточность мер поддержки в рамках политики ДСР, обеспечивающая удовлетворение основных (наиболее важных) потребностей работников организаций, имеющих семьи (в том числе в обеспечении разумного баланса между работой и семьей и др.).

Гарантийность — наличие у работающих в организации лиц гарантий на получение общего и (или) индивидуального пакета мер поддержки в рамках политики ДСР, закрепленных юридически (например, в тексте трудового договора).

Адресность — оказание адресной поддержки, то есть действительно востребованных и нужных мер поддержки, работникам организаций и членам их семей с учетом их индивидуальных и семейных потребностей и пожеланий.

Экономичность — разумная и рациональная экономия ресурсов организации и работников (в том числе финансовых, материальных, временных и др.), предполагающая оптимально короткие (разумные) сроки ожидания работником получения помощи в рамках политики ДСР, его поддержка при оформлении документов на получение этой помощи; применение цифровых и иных технологий, делающих оформление необходимой документации удобным и быстрым; разумное использование финансовых ресурсов организации при оказании мер поддержки (например, дистанционная работа женщин, имеющих несовершеннолетних детей, может не только не нести дополнительных затрат для предприятий, но, напротив, высвобождать свободные площади помещений для работы иных сотрудников и решения иных задач предприятий).

Современность — соответствие принимаемых организациями мер поддержки работников состоянию текущей внешней среды, направлениям реализуемой в РФ демографической и семейной политики, требованиям нормативно-правовой базы, актуальным потребностям адресатов соответствующих мер, сложившимся представлениям о семейных ценностях в обществе, реальным возможностям организаций; соответствие информационных технологий, используемых при реализации мер поддержки, а также применяемого при этом оборудования современным и актуальным на текущий момент времени достижениям научно-технического прогресса.

Информативность — предоставление руководством и (или) персоналом организации, ответственным за реализацию политики ДСР, ее работникам развернутых подробных сведений о мерах поддержки их семей, которые они могут получить; об условиях их предоставления (требования к кандидатам); о необходимом пакете документов; об алгоритме предоставления таких мер; разъяснение общей политики ДСР организации и ее отдельных пунктов, касающихся конкретных мер и др.

Оптимальность — правильность подбора комплекса мер поддержки для работников в рамках политики ДСР, их оптимальное сочетание между собой (например, может быть использован обязательный пакет поддерживающих мер + дополнительный (индивидуальный), сформированный с учетом потребностей каждого конкретного работника и членов его семьи).

Удобство — удобство места, времени получения (оказания) помощи; удобство попутно используемых помещений, оборудования, мебели (например, в детских комнатах при организациях); удобство предоставляемого рабочего графика для женщин, имеющих несовершеннолетних детей (например, возможность самостоятельного выбора выходных дней, возможность дистанционной работы и т. п.).

Компетентность и внимательность персонала, задействованного в реализации политики ДСР в организации — внимательность непосредственно задействованного в оказании мер поддержки в рамках политики ДСР персонала к потребностям и запросам работников организации и членов их семей; вежливость, компетентность, наличие специальных знаний в области оказания поддержки и выявления потребностей (в том числе в области проведения опросов, знаний социологических методов исследования, знаний алгоритмов работы с работниками организаций, на которых

направлена помощь в рамках политики ДСР); наличие специального структурного подразделения или ответственного за реализацию мер ДСР лица (группы лиц).

Общая удовлетворенность работника организации и членов его семьи мерами (мерой) поддержки — ощущение работником организации и членами его семьи удовлетворенности от полученной поддержки в рамках политики ДСР, общее впечатление от меры поддержки.

Результаты и обсуждение

Согласно официальным статистическим данным, среди лиц, работающих в сфере ГМУ, особенно занимающих те или иные руководящие должности, преобладают мужчины, что является специфической чертой занятости в соответствующих организациях. Большая часть выборки представлена респондентами, состоящими в официально зарегистрированном браке. Следует заметить, что доля лиц, состоящих в официальном браке, среди работников организаций сферы ГМУ в целом существенно выше, чем среди работников иных, в том числе коммерческих, организаций⁴. Краткие сведения о структуре респондентов представлены в Таблице 1.

Таблица 1. Социально-демографические характеристики респондентов⁵

№	Показатели	Эксперты		Служащие		Всего	
		Чел.	%	Чел.	%	Чел.	%
1.	Число респондентов	23	100	294	100	317	100
2.	Пол						
А)	Мужской	14	60,9	152	51,7	52,4	166
Б)	Женский	9	39,1	142	48,3	47,6	151
3.	Возраст						
А)	30 лет и менее	4	17,4	72	24,5	76	24,0
Б)	31–40 лет	8	34,8	89	30,3	97	30,6
В)	41–50 лет	7	30,4	63	21,4	70	22,1
Г)	51 год и старше	4	17,4	70	23,8	74	23,3
4.	Семейное положение						
А)	Зарегистрированный брак	17	73,9	173	58,8	190	59,9
Б)	Незарегистрированный брак	4	17,4	68	23,1	72	22,7
В)	Вдова/вдовец	—	—	6	2,0	6	1,9
Г)	Разведен / разведена	1	4,3	8	2,7	9	2,8
Д)	Другое	1	4,3	39	13,3	40	12,6
5.	Наличие несовершеннолетних детей						
А)	Отсутствие	4	17,4	76	25,9	80	25,2
Б)	Наличие, в том числе:	19	82,6	218	74,1	237	74,8
-	один ребенок	7	30,4	96	32,7	103	32,5
-	двое детей	9	39,1	108	36,7	117	36,9
-	трое и более детей	3	13,9	14	4,8	17	5,4
-	в том числе хотя бы один ребенок дошкольного возраста (до 7 лет)	6	26,1	102	34,7	108	34,1
6.	Уровень образования						
А)	Одно высшее образование	13	56,5	228	77,6	241	76,0
Б)	Два и более высших образований	9	39,1	57	19,4	66	20,8
В)	Ученая степень	1	4,3	9	3,1	10	3,2

⁴ Рабочая сила, занятость и безработица в России (по результатам выборочных обследований рабочей силы). С. 37–38, 49 // Росстат [Электронный ресурс]. URL: https://rosstat.gov.ru/storage/mediabank/Rab_sila_2024.pdf (дата обращения: 12.02.2025).

⁵ Таблицы 1–6 составлены автором на основе проведенного опроса.

В группе экспертов средний возраст работников выше, чем в группе служащих. Предполагаем, что данное распределение является вполне естественным, так как продвижение по служебной лестнице требует большего опыта работы. Кроме того, следует обратить внимание на очень высокий уровень образования всех участвующих в опросе лиц, что обусловлено спецификой выполняемой ими работы, требующей специальной квалификации и знаний. У большинства респондентов на момент участия в опросе были дети в возрасте до 18 лет, на основании чего можно предположить, что политика ДСР и ее меры могут представлять для них большой интерес и быть весьма востребованными.

В соответствии с задачами исследования мы выясняли, реализуется ли, по мнению респондентов, в их организациях политика ДСР. Респондентам было разъяснено, что под данной политикой в упрощенном виде понимается комплекс систематизированных мер, правил и инструментов, направленный на повышение комфорта работы служащих, совмещающих профессиональные (служебные) обязанности с родительским и иным семейным трудом, поддержку беременных сотрудниц, а также сотрудниц, находящихся в декретных отпусках, нацеленный на общее повышение рождаемости среди работников соответствующих организаций, а также решение других важных задач в сфере родительства, поддержание семейных ценностей и общее благополучие их семей. Распределение ответов представлено в Таблице 2.

Таблица 2. Распределение мнений сотрудников сферы ГМУ о наличии в органах государственной власти политики, дружественной к семьям работников

Мнение респондентов	Количество ответов, %		
	Эксперты	Служащие	Все респонденты
Отсутствует	47,8	42,5	42,9
Присутствует в незначительной степени	43,5	53,1	52,4
Присутствует в значительной степени	8,7	4,4	4,7
Итого	100	100	100

Как видно из Таблицы 2, почти половина опрошенных полагает, что политика ДСР в их организациях не проводится вообще. Чуть более половины респондентов (52,4%) считает, что она проводится, но является недостаточно эффективной.

Следующий заданный нами вопрос был направлен на выяснение того, пользовались ли респонденты когда-либо теми или иными мерами поддержки, дружественными к их семьям (Таблица 3). Вопрос был сформулирован следующим образом: «Получали ли Вы или члены Вашей семьи когда-нибудь в организации, где работаете (выполняете служебные обязанности), какие-либо меры поддержки, дружественные к семьям (субсидии, подарки детям на Новый год, дополнительные отгулы по семейным обстоятельствам, помощь в виде оплаты путевок в детские лагеря и семейные санатории, помощь семейного психолога и т. д.)?»

Таблица 3. Получение сотрудниками сферы ГМУ мер поддержки, дружественных к семьям, в собственных организациях

Мнение респондентов	Количество ответов, %		
	Эксперты	Служащие	Все респонденты
Получали	95,7	95,3	95,3
Не получали	0,0	3,0	2,8
Другое (не является мерами поддержки)	4,3	1,7	1,9
Итого	100	100	100

Как выяснилось, почти все опрошенные когда-нибудь пользовались теми или иными формами поддержки, на что указало 95,3% респондентов. Среди ответивших подобным образом были и многие из тех, кто считает, что политика ДСР в их организациях не проводится вообще.

Распределение ответов на вопрос о востребованности мер ДСР среди работников организаций сферы ГМУ представлено в Таблице 4.

Таблица 4. Востребованность мер ДСР среди работников организаций сферы ГМУ и членов их семей

Мнение респондентов	Количество ответов, %		
	Эксперты	Служащие	Все респонденты
Высоко востребованы и необходимы	43,5	44,9	44,8
Востребованы, но не крайне важны	56,5	51,4	51,7
Не востребованы совсем	0,0	3,7	3,5
Итого	100	100	100

Как видно из Таблицы 4, большинство опрошенных убеждены, что меры ДСР являются востребованными среди работников организаций сферы ГМУ. В группу «умеренно востребованных» (51,7%) были включены варианты: «Скорее востребованы, чем нет», «Соответствующие меры поддержки, безусловно, нужны, но это должно сочетаться с повышением общего уровня заработной платы» и т. п. Считает, что данные меры не нужны работникам организаций сферы ГМУ, лишь малая часть опрошенных (3,5%). Почти все лица, давшие подобные ответы, пояснили, что необходимо повышение уровня заработной платы. По их убеждению, в такой ситуации каждый работник сам сможет по своему усмотрению и в достаточной мере помогать своей семье, причем именно так, как он сочтет нужным.

Для дополнения и уточнения результатов исследования респондентам был задан вопрос о степени заинтересованности руководства организаций сферы ГМУ в реализации политики ДСР. Распределение ответов представлено в Таблице 5.

Таблица 5. Заинтересованность руководства организаций сферы ГМУ в реализации комплексной и активной политики ДСР

Мнение респондентов	Количество ответов, %		
	Эксперты	Служащие	Все респонденты
Высокая заинтересованность	69,6	1,4	6,3
Умеренная заинтересованность	13,0	41,8	39,7
Низкая заинтересованность	17,4	49,0	46,7
Полное отсутствие заинтересованности	0,0	7,8	7,3
Итого	100	100	100

По мнению большинства респондентов, руководство организаций сферы ГМУ недостаточно заинтересовано в реализации полной и комплексной политики ДСР. Видна существенная разница в ответах в двух группах опрошенных. Для уточнения причин этого мы проанализировали ответы респондентов, давших развернутые пояснения. Как выяснилось, среди опрошенных, придерживающихся точки зрения о том, что руководители современных организаций сферы ГМУ совершенно не заинтересованы в реализации политики ДСР, преобладает мнение, что причиной этому является отсутствие четких указаний и директив сверху (помимо прямо прописанных в законодательстве положений: например, о предоставлении работницам отпуска по беременности и родам, по уходу за ребенком до достижения им определенного возраста и т. д.). В таких условиях руководство часто не понимает, зачем нужны дополнительные меры ДСР, если обязательные требования трудового и иного законодательства и так выполняются. Кроме того, деятельность организаций данного типа представляется во многом зависимой от вышестоящих структур. Так, их финансовое обеспечение происходит за счет соответствующих бюджетов, исходя из утверждаемых смет и лимитов, а следовательно, руководители таких организаций не могут инициировать и реализовывать достаточную самостоятельность при разработке и реализации политики ДСР на местах.

Не меньший интерес представляют и пояснения наиболее оптимистично настроенной части респондентов, уверенных в высокой заинтересованности руководителей сферы ГМУ в реализации комплексной и активной политики ДСР. Как показал опрос, данная часть респондентов четко убеждена, что руководители соответствующих организаций, осознавая важность участия в решении государственных задач, в том числе в сфере рождаемости и родительства, культивирования в обществе семейных ценностей, более остальных заинтересованы в проведении соответствующей политики на местах. Однако и респонденты этой (наиболее оптимистически настроенной) группы полагают, что, несмотря на высокую заинтересованность руководства организаций в решении демографических задач, необходима корректировка, дополнение и совершенствование текущей нормативно-правовой базы в соответствующем направлении.

Следует также подчеркнуть, что в структуре ответов респондентов из группы «эксперты» была большая доля оптимистически настроенных лиц, чем среди участников опроса из группы «служащие». На наш взгляд, выявленные данные могут свидетельствовать о реальном стремлении экспертов, существенная часть которых представлена лицами, занимающими те или иные руководящие должности в организациях сферы ГМУ, соответствовать требованиям вовлеченности в решение важных государственных задач, в том числе перечисленных в Национальном проекте «Демография» и иных официальных документах, либо о их желании казаться включенными в соответствующие процессы — для придания еще большей легитимности своей деятельности.

На вопрос о наличии или отсутствии трудностей вовлечения современных организаций сферы ГМУ в реализацию демографических задач большинство респондентов (86,8%) обозначили многочисленность связанных с этим проблем (Таблица 6).

Таблица 6. Наличие трудностей в вовлечении современных организаций сферы ГМУ в реализацию демографических задач

Мнение респондентов	Количество ответов, %		
	Эксперты	Служащие	Все респонденты
Трудности имеются	13,0	92,5	86,8
Есть, но они решаемы	82,6	5,4	11,0
Никаких проблем нет	4,4	2,0	2,2
Итого	100	100	100

Респондентам был задан вопрос о конкретных ключевых проблемах в соответствующей сфере. Полученные в той или иной формулировке ответы были распределены по группам, представленным в виде диаграммы (Рисунок 1).

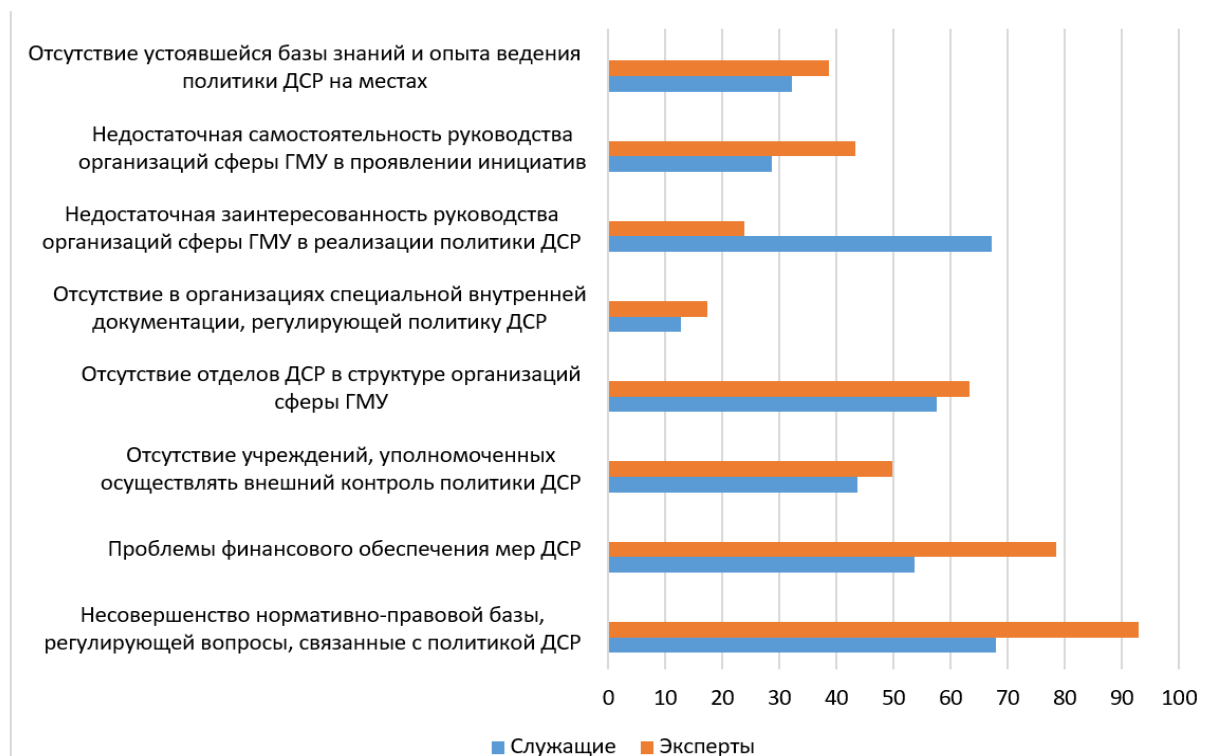


Рисунок 1. Проблемы и трудности вовлечения организаций сферы ГМУ в реализацию государственных задач демографической политики⁶

Как видно из Рисунка 1, в целом обозначен одинаковый круг ключевых проблем. Однако по некоторым из них обнаружены существенные различия. Так, подавляющее большинство экспертов не видят проблемы низкой заинтересованности руководства организаций сферы ГМУ в реализации политики ДСР. Однако взгляд со стороны большинства служащих, не занимающих руководящих должностей, совершенно иной.

Можно заметить, что у респондентов нет однозначной сформированной позиции по ряду важных вопросов о роли, значимости и потенциале участия организаций сферы ГМУ в реализации государственных задач в сфере рождаемости и родительства. Тем не менее большинство из них признает важную роль и потенциал этих организаций в решении демографических задач.

По результатам опроса нами разработана модель политики ДСР. Ее научно-теоретическое обоснование, возможные виды и уровни контроля эффективности ее реализации в современных организациях сферы ГМУ представлены на Рисунке 2.

⁶ Рисунки 1–2 составлены автором на основе проведенного опроса.

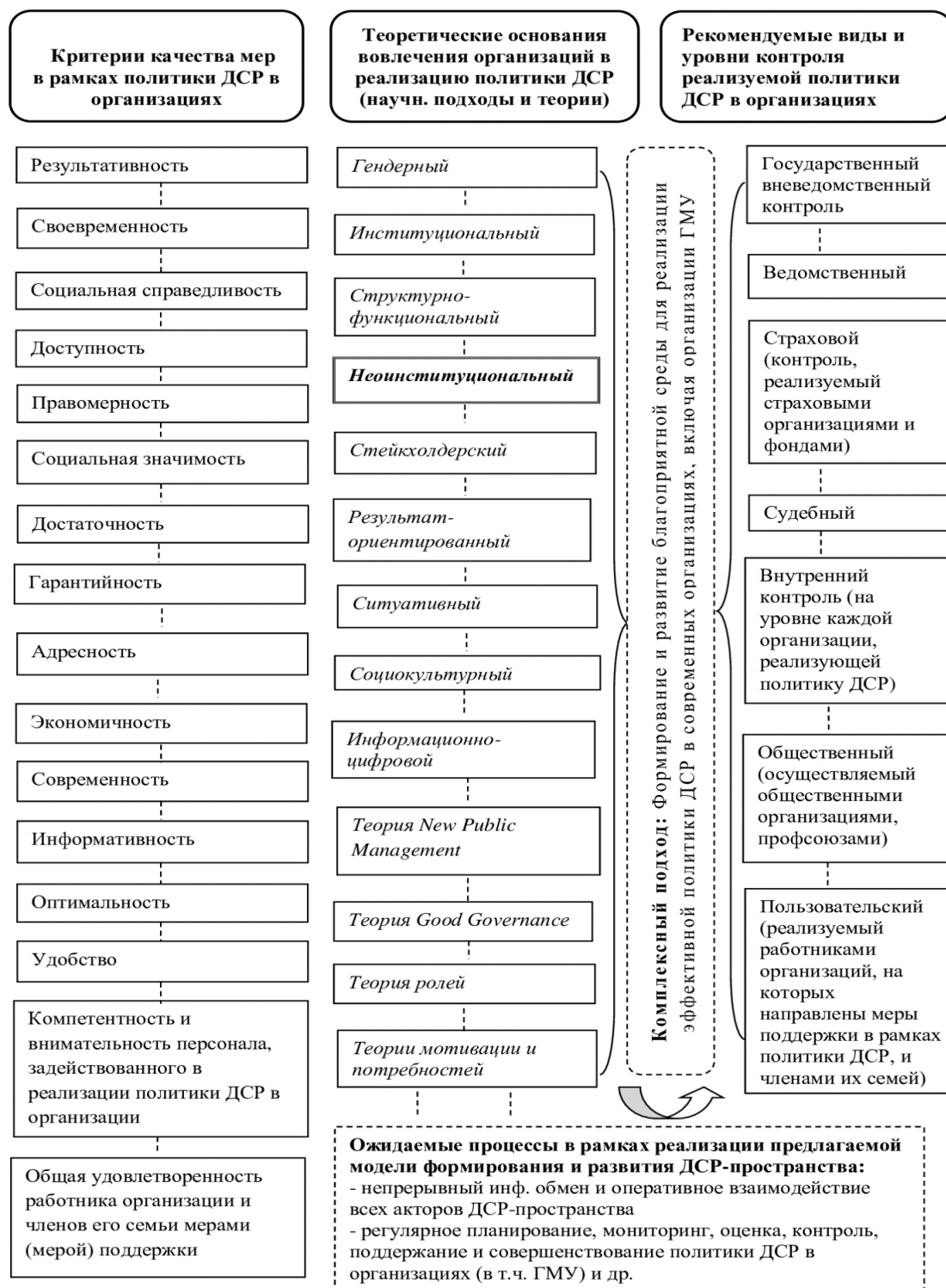


Рисунок 2. Модель политики ДСР в организациях сферы ГМУ

Включение в модель политики ДСР функции контроля связано с необходимостью выполнения ключевых задач:

1) обеспечение эффективности и достижение целей политики. Политика, направленная на поддержку семей работников, должна реализовываться с соблюдением поставленных целей, таких как улучшение баланса между работой и личной жизнью, повышение удовлетворенности сотрудников, снижение уровня стресса и предотвращение «выгорания». Контроль помогает оценить, насколько полно и успешно выполняются эти задачи;

2) мониторинг соблюдения обязательств. Публичный сектор часто берет на себя определенные обязательства по улучшению условий труда. Контрольные функции позволяют отслеживать выполнение этих обязательств, например, через предоставление гибких графиков, удаленной работы, отпусков по уходу за детьми и других мер. Это помогает избежать формального подхода и формализованных решений, которые могут не учитывать реальные потребности сотрудников.

3) корректировка и улучшение механизмов реализации. Контроль позволяет выявить проблемы и ограничения на этапе реализации. Благодаря этому можно своевременно корректировать стратегию, чтобы она отвечала реальным потребностям семей работников. Например, если обнаруживается, что сотрудники не пользуются определенными льготами из-за бюрократических сложностей, управление может изменить подход.

4) оценка воздействия на организацию. Важно оценивать, как политика семейной поддержки влияет на общий рабочий процесс и производительность служащих организации. Контроль позволяет измерить такие показатели, как текучесть кадров, вовлеченность, производительность и общая эффективность работы коллектива. Это также помогает определить экономическую обоснованность внедрения подобных мер.

5) учет мнения работников и обратная связь. Контрольные мероприятия помогают собирать обратную связь от сотрудников о качестве мер, направленных на поддержку семей. Это важно для того, чтобы понять, какие аспекты требуют доработки и какие инициативы наиболее востребованы. Такая информация дает возможность развивать политику на основе реальных отзывов и нужд работников.

Таким образом, функции контроля в реализации политики, дружественной к семьям работников, направлены на повышение эффективности, адаптацию мер к реальным условиям, учет потребностей работников и рациональное использование ресурсов организации.

В рамках контроля эффективности политики ДСР нами предложена следующая форма взаимодействия акторов. Одни (сотрудники организаций) излагают тем или иным образом свои потребности, цели и запросы, другие (эксперты) их анализируют. Таким образом, внутри так называемого ДСР-пространства идет непрерывный взаимный мониторинг потребностей, запросов и пожеланий сотрудников.

Участие в диагностике и контроле качества мер, реализуемых в рамках политики ДСР организациями сферы ГМУ, может быть осуществлено через:

- наблюдение за деятельностью организаций, реализующих политику ДСР, работниками и членами их семей, в том числе во время получения мер поддержки; составление ими при необходимости жалоб, писем, отзывов, предложений с дальнейшим размещением обращений на официальных сайтах таких организаций, направлением соответствующих писем в уполномоченные органы и инстанции;
- анализ жалоб, отзывов и предложений, поступающих от работников организаций и (или) членов их семей, получивших или не получивших помощь в рамках политики ДСР, реализуемой руководством этих организаций, специально обученным персоналом или привлеченными для соответствующей работы специалистами иных компаний;
- исследование жалоб, отзывов, писем и обращений работников организаций и членов их семей, получивших или не получивших помощь в рамках политики ДСР, проводимое органами или учреждениями, которые будут уполномочены осуществлять тот или иной вид внешнего контроля за качеством мер поддержки, реализуемых организациями в рамках политики ДСР;

- изучение различных показателей деятельности организаций, реализующих политику ДСР (в том числе отображенных в статистических отчетах, договорах и иных документах), реализуемое руководством этих организаций, а также их штатными или привлеченными специалистами (юристами, экономистами, специалистами отделов кадров или отделов ДСР, то есть специальных отделов, которые ранее уже было предложено выделять в структуре таких организаций);
- осуществление выездных плановых и внеплановых проверок деятельности организаций, реализующих политику ДСР, уполномоченными органами и инстанциями.

Заключение

Проведенное исследование позволило выявить и систематизировать наиболее актуальные и острые проблемы вовлечения организаций сферы ГМУ в реализацию политики, дружественной к семьям работников:

- отсутствие четких указаний в законодательстве на обязанность организаций, в том числе сферы ГМУ, осуществлять политику, дружественную к семьям работников;
- отсутствие специальных нормативно-правовых актов, которые бы регулировали деятельность соответствующих организаций при реализации ими политики ДСР;
- недостаточная самостоятельность организаций сферы ГМУ в принятии решений, выработке внутренней политики и мер ДСР; существенная их зависимость от директив сверху;
- проблемы финансового обеспечения мероприятий, дружественных к семьям работников, в организациях сферы ГМУ;
- отсутствие учреждений (органов, инстанций), которые были бы уполномочены осуществлять внешний контроль реализуемой политики ДСР в организациях, в том числе сферы ГМУ (специализированных надзорных органов и инстанций);
- отсутствие в организациях сферы ГМУ специальных структурных подразделений (отделов), которые были бы ответственными за разработку, реализацию и эффективность политики ДСР и реализуемых в рамках нее мероприятий;
- отсутствие в организациях сферы ГМУ специальной внутренней документации, регулирующей вопросы, связанные с политикой ДСР;
- недостаточная заинтересованность руководства организаций сферы ГМУ в реализации политики ДСР;
- отсутствие устоявшейся базы знаний и широкой практики (опыта) ведения политики ДСР в организациях сферы ГМУ.

Построение инновационной политики, дружественной к семьям работников, в рамках которой будет задействован широкий круг заинтересованных или способных влиять на процессы акторов в организациях сферы ГМУ, способствует повышению репродуктивной активности, формированию и укреплению семейных ценностей, созданию для них и членов их семей благоприятной, комфортной и оптимально гибкой среды. Предложенную модель реализации политики ДСР можно рассматривать как направленную в будущее. Она предполагает, что по мере формирования и развития политики ДСР правила взаимодействия всех субъектов, задействованных в ее реализации, будут приобретать все больше четкости, а механизмы и процессы, протекающие в рамках этой политики, будут становиться все более упорядоченными и результативными.

Список литературы:

Багирова А.П., Вавилова А.С. Корпоративная демографическая политика: оценки и возможности // Human Progress. 2021. Т. 7. № 2. DOI: [10.34709/IM.172.3](https://doi.org/10.34709/IM.172.3)

Громова Н.В. Лояльность персонала как фактор обеспечения конкурентоспособности российских компаний // Современная конкуренция. 2020. Т. 14. № 2(78). С. 60–78. DOI: [10.37791/1993-7598-2020-14-2-60-72](https://doi.org/10.37791/1993-7598-2020-14-2-60-72)

Димаджио П.Дж., Пауэлл У.В. Новый взгляд на «железную клетку»: институциональный изоморфизм и коллективная рациональность в организационных полях // Классика новой экономической социологии / под научной редакцией В.В. Радаева, Г.Б. Юдина. М.: ИД ВШЭ, 2014. С. 164–191.

Маринец И.Н., Калюгина С.Н. Формирование социально ответственного поведения: общенациональный и региональный аспекты // Региональная экономика: теория и практика. 2009. № 31. С. 73–78.

Мейер Д., Роуэн Б. Институционализированные организации: формальная структура как миф и церемониал // Экономическая социология. 2011. Т. 12. № 1. С. 43–67.

Нехода Е.В., Раковская В.С. Корпоративная социальная политика: концептуальные подходы к определению и повышению эффективности // Вестник Томского государственного университета. Экономика. 2011. № 4(16). С. 49–55.

Ростовская Т.К., Шабунцова А.А., Багирова А.П. Концепция корпоративной демографической политики российских организаций в контексте социальной ответственности бизнеса // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. 2021. Т. 14. № 5. С. 151–164. DOI: [10.15838/esc.2021.5.77.9](https://doi.org/10.15838/esc.2021.5.77.9)

Социология Ядова: методологический разговор / ред.-сост., авторы предисл.: Е.Н. Данилова, Л.А. Козлова, П.М. Козырева, О.А. Оберемко. М.: Новый хронограф, 2018.

Bagirova A., Manukyan S. Corporate Demographic Policy as a Response to Country Wide Challenges for Business // Proceedings of the 16th European Conference on Management, Leadership and Governance, ECMLG 2020. Oxford: EM-Normandie Business School, 2020. P. 16–23.

Halinski M., Duxbury L. Workplace Flexibility and Its Relationship with Work-Interferes-With-Family // Personnel Review. 2019. Vol. 49. Is. 1 P. 149–166. DOI: [10.1108/PR-01-2019-0048](https://doi.org/10.1108/PR-01-2019-0048)

Magnusson C. Flexible Time — But Is the Time Owned? Family Friendly and Family Unfriendly Work Arrangements, Occupational Gender Composition and Wages: A Test of the Mother-Friendly Job Hypothesis in Sweden // Community, Work & Family. 2019. Vol. 24. Is. 3. P. 291–314. DOI: [10.1080/13668803.2019.1697644](https://doi.org/10.1080/13668803.2019.1697644)

Mullins L., Chabonneau E., Riccucci N. The Effects of Family Responsibilities Discrimination on Public Employees Satisfaction and Turnover Intentions: Can Flexible Work Arrangements Help? // Review of Public Personnel Administration. 2020. Vol. 41. Is. 2. P. 384–410. DOI: [10.1177/0734371X19894035](https://doi.org/10.1177/0734371X19894035)

References:

Bagirova A., Manukyan S. (2020) Corporate Demographic Policy as a Response to Country Wide Challenges for Business. *Proceedings of the 16th European Conference on Management, Leadership and Governance, ECMLG 2020*. Oxford: EM-Normandie Business School. P. 16–23.

Bagirova A., Vavilova A. (2021) Supporting Demographic Policy: Evaluations and Opportunities. *Human Progress*. Vol. 7. No. 2. DOI: [10.34709/IM.172.3](https://doi.org/10.34709/IM.172.3)

Danilova E.N., Kozlova L.A., Kozyreva P.M., Oberemko O.A. (eds.) (2018) *Sotsiologiya Yadova: metodologicheskiy razgovor* [Yadov's sociology: A methodological conversation]. Moscow: Novyy khronograf.

DiMaggio P., Powell W. (2014) The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields. In: Radayev V.V., Yudin G.B. (eds.) *Klassika novoy ekonomicheskoy sotsiologii*. Moscow: ID VShE. P. 164–191.

- Gromova N. (2020) Personnel Loyalty as a Factor in Ensuring the Competitiveness of Russian companies. *Sovremennaya konkurenciya*. Vol. 14. No. 2(78). P. 60–78. DOI: [10.37791/1993-7598-2020-14-2-60-72](https://doi.org/10.37791/1993-7598-2020-14-2-60-72)
- Halinski M., Duxbury L. (2019) Workplace Flexibility and Its Relationship with Work-Interferes-With-Family. *Personnel Review*. Vol. 49. Is. 1 P. 149–166. DOI: [10.1108/PR-01-2019-0048](https://doi.org/10.1108/PR-01-2019-0048)
- Magnusson C. (2019) Flexible Time — But Is the Time Owned? Family Friendly and Family Unfriendly Work Arrangements, Occupational Gender Composition and Wages: A Test of the Mother-Friendly Job Hypothesis in Sweden. *Community, Work & Family*. Vol. 24. Is. 3. P. 291–314. DOI: [10.1080/13668803.2019.1697644](https://doi.org/10.1080/13668803.2019.1697644)
- Marinets I.N., Kalyugina S.N. (2009) Formirovaniye sotsial'no otvetstvennogo povedeniya: obshchenatsional'nyy i regional'nyy aspekty [Formation of socially responsible behavior: National and regional aspects]. *Regional'naya ekonomika: teoriya i praktika*. No. 31. P. 73–78.
- Meyer J., Rowan B. (2011) Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony. *Ekonomicheskaya sotsiologiya*. Vol. 12. No. 1. P. 43–67.
- Mullins L., Chabonneay E., Riccucci N. (2020) The Effects of Family Responsibilities Discrimination on Public Employees Satisfaction and Turnover Intentions: Can Flexible Work Arrangements Help? *Review of Public Personnel Administration*. Vol. 41. Is. 2. P. 384–410. DOI: [10.1177/0734371X19894035](https://doi.org/10.1177/0734371X19894035)
- Nekhoda E.V., Rakovskaya V.S. (2011) Corporate Social Policy: Conceptual Approaches to the Definition and to the Functioning Evaluation. *Vestnik Tomskogo gosudarstvennogo universiteta. Ekonomika*. No. 4(16). P. 49–55.
- Rostovskaya T.K., Shabunova A.A., Bagirova A.P. (2021) The Concept for Corporate Demographic Policy of Russian Enterprises in the Framework of Corporate Social Responsibility. *Ekonomicheskiye i sotsial'nyye peremeny: fakty, tendentsii, prognoz*. Vol. 14. No. 5. P. 151–164. DOI: [10.15838/esc.2021.5.77.9](https://doi.org/10.15838/esc.2021.5.77.9)

Региональная экономика
Regional economy

УДК 316.334.52:35.071

DOI: 10.55959/MSU2070-1381-110-2025-130-147

Ценностные ориентиры населения депрессивных территорий в контексте
управления регионами

Нешатаев Александр Васильевич¹

Аспирант, ассистент, SPIN-код РИНЦ: [4616-6691](#), ORCID: [0000-0002-0145-7841](#), a.v.neshataev@urfu.ru

Уральский федеральный университет имени первого Президента России Б.Н. Ельцина, Екатеринбург, РФ.

Багирова Анна Петровна

Доктор экономических наук, кандидат социологических наук, SPIN-код РИНЦ: [4288-4508](#), ORCID: [0000-0001-5653-4093](#),
a.p.bagirova@urfu.ru

Уральский федеральный университет имени первого Президента России Б. Н. Ельцина, Екатеринбург, РФ.

Аннотация

На территории России существует целый ряд депрессивных территорий, отстающих по социально-экономическим показателям от других территорий. Использование категории «депрессивная территория» преимущественно в экономических работах свидетельствует о дефиците социологических разработок управленческого аспекта, который бы учитывал социокультурные особенности населения, проживающего на таких территориях. В качестве теоретической рамки в работе используется теория общественных ценностей, согласно которой установки граждан взаимосвязаны с деятельностью органов власти. Цель исследования — выявить отличительные социокультурные характеристики населения депрессивных территорий, способные влиять на процессы управления ими. Для этого проведен анкетный опрос 600 жителей депрессивных и недепрессивных муниципальных образований со схожими характеристикам; применен квотный тип выборки с соблюдением половозрастного распределения населения. По результатам исследования выявлено, что население депрессивных территорий более привержено ценностям выживания и традиционализма. Жители этих регионов менее самостоятельны, более доверчивы в сравнении с жителями недепрессивных территорий; они испытывают потребность в принадлежности к группе, обладают закрытым социальным капиталом. Установки жителей депрессивных муниципалитетов (отсутствие долгосрочного планирования, умеренность жизни, отказ от амбиций, нахождение в зоне психологического комфорта, пассивное ожидание скорейшего улучшения качества своей жизни) в меньшей степени способствуют преодолению неблагополучия. На депрессивных территориях выше уровень поддержки населением проводимой государственной политики, фиксируется необходимость сохранения стабильности в обществе и соблюдения единоначалия в принятии решений. Результаты работы вносят вклад в теорию общественных ценностей, поскольку выявляют различия в ценностях среди муниципальных образований со схожими характеристиками и определяют потенциальное влияние ценностей населения депрессивных территорий на социально-экономическое развитие региона. Практическая значимость работы заключается в разработке предложений по использованию ценностных ориентиров населения в управлении депрессивными территориями. Перспективы дальнейших исследований мы видим в применении использованной методики в других экономических районах России.

Ключевые слова

Депрессивные территории, управление, теория общественных ценностей, социокультурные факторы, региональная социология, муниципальные образования.

Для цитирования

Нешатаев А.В., Багирова А.П. Ценностные ориентиры населения депрессивных территорий в контексте управления регионами // Государственное управление. Электронный вестник. 2025. № 110. С. 130–147. DOI: 10.55959/MSU2070-1381-110-2025-130-147

Values of the Population in Depressed Territories in the Context of Regional
Administration

Aleksandr V. Neshataev²

Postgraduate student, Assistant, ORCID: [0000-0002-0145-7841](#), a.v.neshataev@urfu.ru

Ural Federal University named after the First President of Russia B.N. Yeltsin, Ekaterinburg, Russian Federation.

Anna P. Bagirova

DSc (Economy), PhD (Sociology), ORCID: [0000-0001-5653-4093](#), a.p.bagirova@urfu.ru

Ural Federal University named after the First President of Russia B.N. Yeltsin, Ekaterinburg, Russian Federation.

Abstract

In Russia, there are a number of depressed areas that lag behind other regions in socio-economic indicators. The use of the term “depressed territories” primarily in economic studies highlights a lack of sociological research on the management aspect that takes into account the socio-cultural characteristics of the population. This study employs the theory of public values as a theoretical

¹ Корреспондирующий автор.

² Corresponding author.

framework, positing that citizens' attitudes are interconnected with the activities of government authorities. The aim of the research is to identify the distinctive socio-cultural characteristics of the populations in depressed territories that may influence management processes. To achieve this, a survey was conducted among 600 residents of both depressed and non-depressed municipalities with similar characteristics; a quota sampling method was applied, ensuring gender and age distribution within the population. The findings reveal that residents of depressed areas are more committed to values of survival and traditionalism. They exhibit less independence and greater trust compared to those living in non-depressed territories, demonstrating a need for group belonging and possessing closed social capital. The attitudes of residents in depressed municipalities — characterized by a lack of long-term planning, moderation in life, renunciation of ambition, a preference for psychological comfort, and passive waiting for improvements in their quality of life — are less conducive to overcoming adversity. In these areas, there is higher support for government policies among the population, alongside a recognized need for societal stability and adherence to centralized decision-making. The results contribute to the theory of public values by revealing differences in values among municipalities with similar characteristics and determining the potential influence of these values on the socio-economic development of the region. The practical significance of this work lies in developing proposals for utilizing the population's value orientations in managing depressed territories. Future research prospects include applying the methodology used in this study to other economic regions in Russia.

Keywords

Depressed territories, public administration, theory of public values, socio-cultural factors, regional sociology, municipalities.

For citation

Neshataev A.V., Bagirova A.P. (2025) Values of the Population in Depressed Territories in the Context of Regional Administration. *Gosudarstvennoye upravleniye. Elektronnyy vestnik*. No. 110. P. 130–147. DOI: 10.55959/MSU2070-1381-110-2025-130-147

Дата поступления/Received: 22.11.2024

Введение

В условиях санкционного давления и других вызовов социально-экономическому развитию в Российской Федерации актуализируется потребность в более активной реализации внутреннего экономического потенциала регионов. Решению этой задачи в определенной мере препятствует наличие значительной региональной дифференциации, которая приводит к усилению концентрации экономических, технологических и человеческих ресурсов в нескольких центрах притяжения и в то же время к возникновению депрессивных территорий, отличающихся устойчивым социально-экономическим отставанием от других регионов.

Рассматривая основания для реализации региональной политики, необходимо отметить, что в отечественных научных работах и практике публичного управления преобладает экономикоцентричность стратегий управления и развития депрессивных территорий. Например, предлагаются механизмы по предоставлению определенных преференций и льгот, финансированию реконструкции производственных мощностей и санации экономики [Донской 2023]. Существуют также предложения по внедрению федеральной программы поддержки, которая, четко определив территории, не обладающие необходимыми возможностями для выхода из депрессивного состояния, направляла бы бюджетные и внебюджетные средства всех уровней на помощь им [Тищенко 2020]. В список мероприятий по преодолению депрессивности включаются реструктуризация, диверсификация и повышение инновационной активности в регионах посредством создания и развития перспективных предприятий [Савельева и др. 2020]. В качестве альтернативного санации варианта рассматривается исчезновение сельских периферий и старых монопрофильных городов с последующей сменой их функций [Нижегородцев, Борулава 2014]. В то же время важнейшим механизмом смягчения неравенства регионов является социальная политика, обеспечивающая выравнивание доходов населения с помощью социальных трансфертов [Зубаревич 2021].

В предшествующих работах авторов, посвященных исследованию населения депрессивных территорий, изучались истоки и предпосылки развития существующих научных идей о феномене таких территорий в социологических и экономических подходах [Нешатаев 2023]; был выявлен более высокий уровень рождаемости и благоприятное отношение жителей депрессивных муниципалитетов к рождению детей [Нешатаев, Багирова 2021]; было определено отсутствие, по мнению местного

населения, перспектив экономического развития депрессивных территорий и была дана негативная оценка произошедших изменений в социальной сфере за последние 10–15 лет [Нешатаев 2022].

По нашему мнению, использование категории «депрессивная территория» преимущественно в экономических работах свидетельствует о дефиците социологических разработок управленческого аспекта, который бы учитывал социокультурные особенности местного населения, а именно роль человека и общества как субъекта, определяющего состояние окружающей среды.

Научная новизна исследования заключается в изучении ценностных ориентиров населения депрессивных муниципальных образований с помощью сравнения характеристик респондентов, проживающих в местности с разным социально-экономическим состоянием, а также в выявлении социокультурных особенностей местных жителей, способных влиять на управленческие процессы на депрессивных территориях.

Теоретико-методологическая основа исследования

Одним из первых ученых, заметивших, что благополучие территории может определяться различиями в ценностях проживающих там жителей, был Г. Кларк [Clark 1988]. С опорой на его подход в работе в качестве методологического основания используется рассмотрение ценностей населения депрессивных территорий как катализатора, потенциально влияющего на социально-экономическое положение региона. По мнению Т.Ж. Тощенко, ценности являются важным фактором, задающим границы социальной деятельности общества [Тощенко 2016]. Более того, существующие ценности могут тормозить или стимулировать экономическое развитие через социальные структуры, которые детерминируют действия индивидов [Аузан 2022]. С позиций институционального подхода возможности развития общества предопределены укорененностью правил, возникающих вследствие существующих неформальных ограничителей в виде норм и ценностей населения [North 1990]. Таким образом, ценности в научных исследованиях нередко рассматриваются в качестве базиса, дающего соответствующие экономические результаты.

Центральную роль в работе занимает модель культурных измерений Р. Инглхарта, в рамках которой ценности изучаются как две дихотомии: традиционализм противопоставляется рациональности, а выживание — самовыражению. По его мнению, традиционализм включает в себя такие ценности, как важность религии, уважение к семейным отношениям, склонность к авторитаризму, сплоченность, национальная идентичность, а общества, где акцент делается на ценностях выживания, отличаются относительно низким уровнем благосостояния, худшим здоровьем населения, а также нетерпимостью к чужеродным группам. В целом Р. Инглхарт утверждает, что люди отдают предпочтение тем ценностям, которые в наибольшей степени соответствуют условиям их жизни [Инглхарт, Вельцель 2011].

Теоретическая рамка изучения данного аспекта в государственном управлении задается теорией общественных ценностей, согласно которой социальные установки граждан предопределяют направления деятельности органов власти [Bozeman 2019]. Государственное управление, основанное на общественных ценностях, способствует повышению заинтересованности общественности, ее участию в решении социальных проблем, обеспечивает поддержку со стороны населения и повышает оценку эффективности деятельности [Naidoo, Holtzhausen 2020]. Согласно этой теории, органам публичной власти следует постоянно реагировать на изменения ожиданий установок местного населения [Bojang 2022], что актуализирует исследовательскую работу, направленную на изучение общественных ценностей. Она становится необходимой как для понимания происходящих процессов, так и для выработки наиболее эффективных управленческих решений [Ventriss et al. 2019].

Цель исследования, используя теорию общественных ценностей применительно к государственному управлению депрессивными территориями, — выявить отличительные социокультурные характеристики населения таких территорий, способных влиять на процессы управления ими.

Генезис научных представлений о депрессивных территориях в социологических подходах

Население депрессивных территорий может обладать отличительными чертами, на которые следует обращать внимание при принятии управленческих решений. Подтверждение этому мы находим в классических социологических работах. Например, на основании работ М. Вебера мотивы населения депрессивных территорий вполне соотносятся с традиционным образом жизни, который он противопоставлял капиталистическому духу. Он считал, что в основе традиционализма лежат ценности, которые не способствуют росту производительности труда, стремлению к заработку денег, внедрению инноваций, получению власти, накоплению капитала, обретению профессионального долга и призвания [Вебер 2006]. Общинные связи Ф. Тённиса можно также соотнести с депрессивными территориями, так как в них преобладает негородской образ жизни, традиционализм, коллективизм, стремление к балансу между удовольствием и работой, минимизация денежных отношений [Тённис 2002]. Иными словами, неблагополучие населения может быть вызвано его установками, которые не ориентированы на получение материальных выгод. С другой стороны, депрессивные территории могут представлять собой некоторое промежуточное звено между механической солидарностью, сохранившей в себе ценности традиционного общества, при переходе к развитому обществу органической солидарности. В этом состоянии население депрессивных территорий оказывается в пространстве без четких социальных норм, вследствие чего теряются ориентиры поведения, наблюдается противоречивость действий [Дюркгейм 1996]. Исходя из теории бедности способностей А. Сена, можно предположить, что существование депрессивных территорий может быть связано не только с низким уровнем экономического положения населения, но и низким уровнем способностей и доступа к минимально необходимым возможностям [Sen 1982].

Экстраполируя идеи П.-Ж. Прудона на население депрессивных территорий, можно говорить о том, что основная причина неблагоприятного положения может быть обозначена как объемы потребления со стороны населения, несоразмерные ограниченному производству [Прудон 1998]. В рамках марксистского подхода возникновение депрессивных территорий объясняется концентрацией ресурсов (финансовых, производственных, технологических) в определенной местности, при которой формируется территориальное неравенство, вынуждающее население депрессивных территорий заниматься тяжелым низкооплачиваемым трудом [Маркс 1961]. Мир-системный анализ, развивающий идеи марксизма, также, на наш взгляд, может быть использован для анализа и в более узком региональном масштабе, поскольку различные регионы и территории не равны по своим возможностям. Аналогично странам более развитые регионы могут препятствовать развитию отстающих территорий, так как это приводит к ослаблению позиций регионов-ядер и регионов-полупериферий [Валлерстайн 2006].

Обобщение перечисленных социологических подходов приводит нас к пониманию того, что население депрессивной территории — это некоторая общность людей, для которых характерно преобладание традиционного образа жизни, противоречивость и неустойчивость преобладающих социальных норм, отсутствие способностей для преодоления неблагополучия; общность, которая проживает в местности, отстающей по социально-экономическим показателям вследствие неравного распределения ресурсов, неконкурентоспособности территории, чрезмерного потребления ее жителей.

Этапы и методы исследования

На основании теоретического анализа была разработана система эмпирических индикаторов для проведения социологического опроса о феномене депрессивных территорий, включающая оценки степени приверженности коллективистским ценностям жителей, их отношения к нарушению норм и законодательства, способностей населения к преодолению неблагополучия, удовлетворенности деятельностью органов публичной власти, политических взглядов и убеждений населения.

Для проведения дополнительного профилирования муниципалитетов применялись индикаторы, используемые во «Всемирном обзоре ценностей» Инглхарта (World Values Survey, WVS). Приверженность ценностям традиционализма выражается следующими характеристиками: Бог очень важен в жизни респондента; для ребенка важнее научиться послушанию и религиозной вере, чем независимости и решительности; аборт никогда не может быть оправдан; респондент испытывает сильное чувство национальной гордости; респондент выступает за большее уважение к властям. Ценности выживания: респондент отдает приоритет экономической и физической безопасности перед самовыражением и качеством жизни; респондент считает себя не очень счастливым; не подписывал и не будет подписывать петицию; осторожничают, доверяя людям; гомосексуальность никогда не может быть оправдана. Принято решение заменить индикатор, оценивающий отношение к гомосексуализму, в связи с тем, что ЛГБТ-движение признано экстремистским в России, соответственно, нам не удалось бы получить реальное мнение жителей. Вместо него использовался вопрос, посвященный согласию респондента с репродуктивным предназначением женщины. Выбор данного вопроса связан с тем, что в рамках исследования Р. Инглхарта полученные ответы на него имеют сильную корреляционную связь с ценностями выживания [Инглхарт, Вельцель 2011].

Согласно методике, объединение в группы вышеперечисленных переменных осуществлялось не вручную, а посредством факторного анализа, который используется для сокращения количества переменных за счет объединения коррелирующих между собой переменных в факторы (группы переменных). В рамках нашего исследования возможность применения процедуры факторного анализа подтверждена двумя статистическими тестами. Во-первых, критерий сферичности Бартлетта, проверяющий наличие корреляций между используемыми переменными, равен 370,961 при 21 степени свободы и уровне значимости 0,000. Во-вторых, демонстрирующий, насколько полно факторы описывают исследуемые переменные, критерий адекватности выборки Кайзера — Мейера — Олкена равен 0,626. Таким образом, в своем исследовании нам удалось выделить факторы, соответствующие оригинальной методике Инглхарта: традиционные / секулярно-рациональные ценности и ценности выживания / самовыражения.

Исследование проводилось на примере депрессивных территорий Уральского экономического района, который включает в себя Республику Башкортостан, Курганскую, Оренбургскую Свердловскую и Челябинскую области, Пермский край и Удмуртскую Республику³. Выбор Уральского экономического района был обусловлен рядом факторов. Во-первых, в отличие от федеральных округов, сформированных исходя из политических предпосылок, экономические районы характеризуются сложившейся схожей производственной специализацией регионов, образуя единое экономическое пространство, позволяющее сравнить расположенные в нем муниципальные образования. Во-вторых, данный регион значительно отдален от столицы страны, в которой сосредоточены значительные экономические и административные ресурсы. В-третьих, ему принадлежит первое место среди других российских экономических регионов

³ Общероссийский классификатор экономических регионов. ОК 024-95 (утв. Постановлением Госстандарта России от 27.12.1995 № 640) // КонсультантПлюс [Электронный ресурс]. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_115583/ (дата обращения: 23.02.2025).

по объему промышленного производства. В-четвертых, Уральский экономический район обладает разнообразными полезными ископаемыми (нефть, газ, железная руда, медная руда, калийные соли, уголь, лес и т. д.). В-пятых, он имеет выгодное экономико-географическое положение, соединяя европейскую и азиатскую части России.

На территории этого региона расположено 310 муниципальных образований второго уровня (городские округа, муниципальные округа и муниципальные районы), не считая закрытых административно-территориальных образований, которые были исключены из анализа вследствие отсутствия по ним ряда открытых статистических данных.

В связи с дискуссионностью термина «депрессивная территория» исследователями используются разные показатели и критерии для их идентификации. В наиболее классическом представлении депрессивность как экономическое явление связывают с экономическими волнами, когда экономическое развитие представляет собой сменяющиеся циклы, одной из фаз которых является депрессия. В данном подходе возникновение депрессивных территорий — результат циклического характера их экономического развития [Исянбаев 2017]. Другой подход гласит, что для депрессивных территорий характерна перманентная стагнация или длительное ухудшение уровня благосостояния местности [Веприкова, Кисленок 2020]. Под депрессивными территориями также понимаются отстающие на данный момент от региона по основным социально-экономическим показателям [Барабанов и др. 2019]. Однако, как правило, методики определения депрессивных территорий во всех перечисленных подходах используют в качестве основного индикатора депрессивности спад объемов произведенных товаров и услуг (см., например, [Тагирова 2020]). Поэтому мы будем уделять данному показателю первоочередное внимание. Для идентификации депрессивных территорий нами используются и другие показатели — миграционная убыль населения [Чернышев 2017], среднемесячный размер заработной платы [Мосина, Чухманова 2020], объем инвестиций [Хайдаров, Рахматулин 2024], собственные доходы местного бюджета [Ибраева и др. 2021]. Значения всех переменных, включенных в анализ в качестве индикаторов депрессивности территории, для целей анализа были стандартизированы в шкалу от 0 до 1.

Для идентификации депрессивных муниципальных образований перед нами стояла задача определить порог депрессивности — уровень, значения ниже которого характеризуют территорию в качестве депрессивной. В качестве порога депрессивности используются значения, отображающие снижение объемов производства за последние 5 лет. В стандартизированном виде минимальное падение объемов произведенных товаров и услуг (на 0,1%) составляет 0,174 — оно и было распространено на другие индикаторы как порог депрессивности. Статус депрессивной территории по каждому показателю определялся стандартизированным значением ниже 0,174, а к депрессивным муниципалитетам мы сочли возможным отнести те, которые более чем в половине показателей (3 и более) имели значения ниже порога депрессивности.

Чтобы определить различия в ценностях и ориентациях населения депрессивных территорий и территорий с другим социально-экономическим состоянием, были предложены показатели, которые могут влиять на поведение различных социальных групп:

- 1) численность населения. Этот параметр предопределяет тесноту связей между жителями, анонимность, равнодушие [Прокопьева 2018];
- 2) доля сельского населения в общей численности населения. Согласно исследованиям, для сельского населения более характерен традиционный уклад жизни [Молчанова 2020];
- 3) число субъектов малого и среднего предпринимательства. Включение этого показателя обусловлено тем, что предприниматели обладают специфичным набором ценностей,

которые развивают необходимые им готовность к риску и умение преодолевать сложности; следовательно, число субъектов малого и среднего предпринимательства демонстрирует активность населения и его нацеленность на перемены [Помазкова 2022];

- 4) доля населения с высшим образованием в общей численности населения. Этот показатель предопределяет качество человеческих ресурсов: набор ценностных установок, уровень компетенций в разных областях науки, специфику личностного мировоззрения [Коркмазов, Черкесов 2019];
- 5) отдаленность муниципального образования от центра субъекта РФ. Этот показатель связан с проникновением в общество социальных норм и с уровнем их усвоения, он также формирует идентичность жителей, противопоставляющих место своего проживания центрам [Тулаева, Немировская 2024];
- 6) индекс качества социальной инфраструктуры. Его высокое значение способствует всестороннему развитию местного населения и привлечению человеческих ресурсов, соответствующих возможностям инфраструктуры [Проворова и др. 2022]. В нашем исследовании индекс замерялся через сумму стандартизированных значений нескольких показателей сферы образования, здравоохранения, досуга и спорта (количество мест в организациях среднего профессионального образования, число общеобразовательных организаций, больничных организаций, больничных коек, организаций культурно-досугового типа, спортивных сооружений).

На основании этих показателей были выявлены 6 пар депрессивных и недепрессивных муниципалитетов, которые потенциально влияют на поведение населения. Каждая пара включала один депрессивный и один недепрессивный муниципалитет со сходными значениями перечисленных показателей. Полученные пары представлены в Таблице 1 (жирным шрифтом выделены сходные значения одного из параметров, а в скобках указана позиция муниципального образования по данному показателю среди 310 городских округов, муниципальных округов и муниципальных районов Уральского экономического района).

Таблица 1. Отобранные для анализа муниципальные образования депрессивного и недепрессивного типа, имеющие схожие характеристики⁴

Муниципальное образование (субъект РФ)	Количество признаков депрессивности	Численность населения	Доля сельского населения, %	Число субъектов малого и среднего предпринимательства на 10 тыс. чел.	Доля населения с высшим образованием, %	Отдаленность от центра субъекта РФ, км	Индекс качества социальной инфраструктуры
Идентичные территории с преобладающим сельским населением							
Муниципальный округ Сюзунский район (Удмуртская республика)	3	10209	100	175,9	10,4	137	0,833
Ординский муниципальный округ (Пермский край)	1	14149	100	173,0	10,1	114	0,753

⁴ Составлено авторами на основе: База данных показателей муниципальных образований // Росстат [Электронный ресурс]. URL: <https://rosstat.gov.ru/storage/mediabank/munst.htm> (дата обращения: 14.02.2025).

Идентичные территории с преобладающим городским населением							
Кувандыкский городской округ (Оренбургская область)	3	40777	35,2	189,4	12,1	195	0,771
Янаульский муниципальный район (Республика Башкортостан)	1	42880	40,2	182,0	12,5	208	0,907
Территории с низким уровнем предпринимательской активности							
Мишкинский муниципальный район (Республика Башкортостан)	5	21188	100	108,0 (301-е место)	9,3	127	0,896
Камышловский муниципальный район (Свердловская область)	2	20495	100	76,7 (309-е место)	11,1	145	0,704
Территории с низкой долей населения с высшим образованием							
Щучанский муниципальный район (Курганская область)	3	16168	50,4	145,1	8,9 (272-е место)	180	0,934
Пышминский городской округ (Свердловская область)	1	18624	51,2	163,1	7,5 (304-е место)	182	0,819
Территории, отдаленные от центра субъекта РФ							
Первомайский муниципальный район (Оренбургская область)	4	21087	100	191,9	11,9	289 (268-е место)	0,849
Нагайбакский муниципальный район (Челябинская область)	0	17105	91,3	197,3	11,3	257 (253-е место)	1,002
Территории со слаборазвитой инфраструктурой формирования качества человеческого потенциала							
Кусинский муниципальный район (Челябинская область)	4	25198	17,6	178,3	9,6	178	0,560 (285-е место)
город Медногорск (Оренбургская область)	1	24531	4,8	167,9	11,7	215	0,641 (272-е место)

В ходе социологического исследования нами был проведен анкетный опрос 600 человек в возрасте 18–70 лет, проживающих в муниципальных образованиях, представленных в Таблице 1. На каждой территории опрошено 50 респондентов, половозрастное распределение которых соответствует распределению населения в генеральной совокупности. Анкета распространялась преимущественно в территориальных пабликах социальной сети «ВКонтакте» и местных средствах массовой информации, добор недостающих респондентов осуществлялся при поддержке администраций муниципальных образований.

Обработка и анализ данных осуществлялись с помощью IBM SPSS Statistics 23.0. Для анализа были использованы критерий Манна — Уитни и коэффициент Крамера, указывающие при асимптотической значимости меньше 0,05 на наличие статистически значимых различий в ответах респондентов из разных подвыборок (депрессивных и недепрессивных территорий); коэффициент ранговой корреляции Спирмена, позволяющий определить направленность и силу связи между показателями, замеренными в количественных шкалах.

Результаты исследования

С помощью использования методики Инглхарта были рассчитаны значения факторов «традиционные / секулярно-рациональные ценности» и «ценности выживания / самовыражения».

Получен однозначный результат, свидетельствующий о том, что население депрессивных территорий более привержено ценностям выживания и ценностям традиционализма, нежели жители территорий недепрессивного типа (Таблица 2). Эти различия подтверждены статистическим критерием Манна — Уитни (со значимостью 0,001 и 0,000 соответственно).

Таблица 2. Значения факторов культурных ценностей Инглхарта, рассчитанные по ответам населения депрессивных и недепрессивных территорий⁵

Фактор	Показатель	Депрессивные территории	Недепрессивные территории
Традиционные / секулярно-рациональные ценности	Медиана	-0,326	0,262
	Среднее	-0,168	0,097
Ценности выживания / самовыражения	Медиана	-0,034	0,331
	Среднее	-0,097	0,230

На Рисунке 1 показано, что во всех без исключения парах муниципальных образований Уральского экономического района выявлена более сильная традиционность ценностей у жителей депрессивных территорий в сравнении с преобладающими секулярно-рациональными ценностями среди жителей недепрессивных территорий. Во всех шести парах положение депрессивных и недепрессивных муниципалитетов на шкале «традиционализм — рационализм» однотипно: на депрессивной территории уровень по этой шкале всегда ниже, чем на недепрессивной.

Для шкалы «выживание — самовыражение» можно говорить о следующей выявленной тенденции: жителям депрессивных территорий более характерны ценности выживания, а жителям недепрессивных территорий — ценности самовыражения. Из шести пар муниципалитетов исключения обнаружены лишь в двух: Первомайский (депрессивный) и Нагайбакский (недепрессивный) муниципальные районы оказались близки друг к другу по уровню ценности самовыражения; жителям Кусинского муниципального района (депрессивного), как и жителям городского округа Медногорск (недепрессивного), более свойственна ценность выживания.

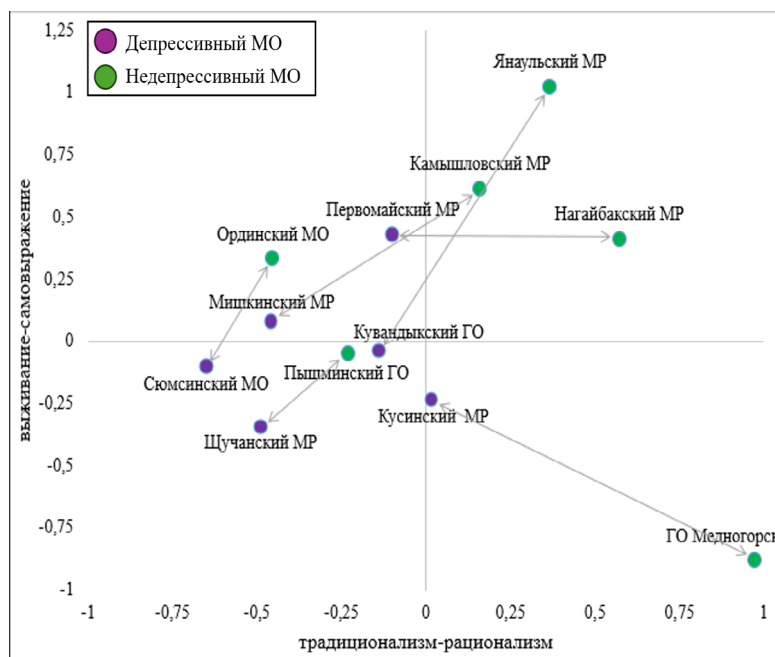


Рисунок 1. Медианные значения факторов, рассчитанные по данным опроса населения депрессивных и недепрессивных муниципальных образований Уральского экономического района, на карте культурных ценностей Инглхарта⁶

⁵ Таблицы 2–6 составлены авторами на основе проведенного опроса

⁶ Составлено авторами.

Характеризуя процессы социального взаимодействия внутри депрессивных территорий, на основании данных опроса можно говорить о том, что их жители менее самостоятельны, чем респонденты, проживающие в более благополучной среде. При возникновении трудностей 73% респондентов — жителей депрессивных территорий предпочитают не обращаться за помощью и стараются разобраться самостоятельно, тогда как из противоположной группы — 78%. Полагаем, что проблемность среды проживания формирует определенное чувство беспомощности ее жителей, заставляя ориентироваться на помощь. Населению депрессивных муниципалитетов важнее ощущать себя частью какой-то группы, чем опрошенным из недепрессивных муниципалитетов. В этих условиях на депрессивных территориях формируется более высокий уровень доверия к людям, которое необходимо для сплоченности сообщества: практически каждый четвертый опрошенный считает, что большинству можно доверять. Однако, несмотря на более высокую степень доверия, для опрошенных жителей муниципальных образований депрессивного типа более характерен бондинговый (закрытый) социальный капитал, который в нашем исследовании замерялся через степень согласия с высказыванием «Забор должен быть высоким и сплошным». Это подтверждается и тем, что у жителей депрессивных территорий наблюдается ярко выраженный приоритет сильных связей над слабыми (хотя справедливости ради стоит отметить, что в недепрессивных муниципалитетах с небольшой численностью населения у трех четвертей респондентов выявлены идентичные ориентиры). Лишь 22% жителей депрессивных территорий готовы помочь малознакомым людям вне своего круга общения, на территориях недепрессивного типа таких людей значительно больше — 36%. В депрессивных муниципальных образованиях не только реже помогают людям вне своего окружения, но и при возникновении проблемы, решение которой самостоятельно невозможно, стараются обращаться за помощью не к специалистам, а к знакомым из своего окружения (Таблица 3).

Таблица 3. Распределение ответов жителей депрессивных и недепрессивных территорий по вопросам социального взаимодействия внутри сообществ

Показатель	Депрессивные территории	Недепрессивные территории	Асимп. значимость теста Крамера	Асимп. значимость теста Манна — Уитни
Доля респондентов, ориентированных на самостоятельность при возникновении проблем	73%	78%	0,043	X
Среднее значение индекса привязанности к группе (насколько Вам важно ощущать себя частью какой-то группы, коллектива по шкале от 1 до 5)	3,53	3,17	X	0,010
Доля респондентов, доверяющих людям	24%	13%	0,000	X
Среднее значение индекса бондингового социального капитала (степень согласия с высказыванием «забор должен быть высоким и сплошным» по шкале от 1 до 5)	2,69	2,44	X	0,018
Доля респондентов, отдающих приоритет сильным связям над слабыми	87%	75%	0,000	X
Доля респондентов, готовых безвозмездно помогать лицам не из ближнего окружения	22%	36%	0,000	X
Доля респондентов, для которых помощь знакомых важнее помощи специалистов	61%	48%	0,002	X

При оценке способностей и мировоззрения, которые могли бы использоваться жителями депрессивных территорий для преодоления своего неблагополучия, мы выявили наличие стремления этой группы респондентов к достижению быстрого успеха: в среднем данный ориентир оценивается в 4,5 балла из 5 возможных. Иными словами, преобладает желание как можно скорее выбраться из неблагополучия. Мы зафиксировали также отсутствие долгосрочного планирования, выраженного желанием жить сегодняшним днем. Это может объясняться тем, что опрошенные с депрессивных территорий ощущают отсутствие дальнейших жизненных перспектив. При таком мировоззрении амбиции теряют значение, а население отдает предпочтение спокойному образу жизни. Однако интересен тот факт, что существует слабая, но значимая корреляционная связь между желаниями как можно быстрее достигать успеха и вести размеренный образ жизни (коэффициент корреляции Спирмена 0,3 при значимости 0,000). То есть присутствует установка на получение выгод в максимально быстрые сроки с целью сокращения объема трудовых затрат в перспективе. Кроме того, жители депрессивных территорий Уральского региона в большей степени избегают ответственности, чем жители недепрессивных территорий (средняя оценка готовности расширить зону ответственности у первых составляет 1,3, у вторых — 1,5) (Таблица 4).

Таблица 4. Средние значения оценки важности ориентаций, способных стимулировать преодоление неблагополучия, для жителей депрессивных и недепрессивных территорий

Желания	Депрессивные территории	Недепрессивные территории	Асимп. значимость теста Манна — Уитни
Как можно быстрее достигать успеха	4,5	4,1	0,001
Жить сегодняшним днем	3,2	2,7	0,000
Обладать амбициями	3,3	3,6	0,005
Вести размеренный образ жизни	4,1	3,5	0,000
Готовность расширить зону ответственности	1,3	1,5	0,045

В роли определенного барьера социально-экономического развития региона могут выступать и размытые социальные нормы. Население депрессивных территорий, ввиду ограничения возможностей самореализации членов сообщества, оказывается в ситуации отсутствия четких социальных норм, которая может приводить к отказу от использования одобряемых целей и средств. В этом состоянии население депрессивных территорий теряет ориентиры поведения, противоречивость действий усиливается. Так, например, респонденты с депрессивных территорий чаще замечали случаи проявления несоблюдения очередей, отказа оплаты багажа, воровства при отсутствии контроля, толерантности к суицидальному поведению (Таблица 5). Подобное поведение указывает на склонность жителей к несоблюдению существующих правовых норм, которое в конечном счете снижает эффективность принимаемых управленческих решений.

Таблица 5. Степень согласия жителей депрессивных и недепрессивных территорий с высказываниями, касающимися проявлений деформации социальных норм

Высказывания	Депрессивные территории	Недепрессивные территории	Асимп. значимость теста Манна — Уитни
«Я часто замечаю, что люди не соблюдают очередь и стараются опередить всех»	3,6	3,4	0,047
«Когда люди едут в автобусе с крупногабаритной сумкой, то они всегда покупают билет для багажа»	2,4	2,1	0,013

«Если в магазине поставить кассы самообслуживания, а также убрать продавцов и видеокамеры, то люди не будут платить за товары»	3,5	3,2	0,006
«Самоубийство иногда является лучшим выходом из ситуации»	1,5	1,3	0,035

На последнем этапе анализировались политические взгляды респондентов и их отношение к органам публичной власти. Опрошенные жители, проживающие на депрессивных территориях, в большей степени поддерживают проводимую государством внутреннюю политику, чем жители недепрессивных территорий (66% и 48% соответственно). Мнение двух групп респондентов в отношении приоритетных направлений государственной политики оказалось идентичным: все выбирали в качестве таковых поддержание порядка в стране и борьбу с ростом цен. Но население депрессивных муниципальных образований несколько выше поддерживает необходимость сохранения стабильности в обществе, которая для них выражается в степени согласия с высказыванием «Лучше жить так же, чем по-другому, потому что может быть хуже». По мнению респондентов, граждане должны иметь возможность контролировать деятельность органов власти. При этом мы выявили более выраженную поддержку единоначалия со стороны опрошенных из депрессивной среды. Таким образом, органы государственной и муниципальной власти следует контролировать, но при этом должна существовать строго подчиненная вертикаль власти. Респонденты из разных по уровню благополучия муниципалитетов дали идентичные ответы в отношении необходимости поддержания патернализма и достижения справедливости (Таблица 6).

Таблица 6. Степень согласия жителей депрессивных и недепрессивных территорий с высказываниями о политической системе

Высказывания	Депрессивные территории	Недепрессивные территории	Асимп. значимость теста Манна — Уитни
«Лучше жить так же, чем по-другому, потому что может быть хуже»	3,0	2,8	0,031
«Граждане должны контролировать деятельность органов власти»	4,3	4,5	0,000
«В стране должно быть единоначалие в принятии решений»	3,6	3,2	0,003
«Государство обязано помогать незащищенным слоям населения»	4,4	4,4	0,411
«Государство должно выступать гарантом социальной справедливости»	4,8	4,8	0,721

Заключение

На основании проведенного исследования можно сделать ряд выводов. С помощью методики Р. Инглхарта выявлено, что для населения депрессивных территорий более характерны ценности выживания и традиционализма, формирующие социокультурную идентичность и вынуждающие соответствовать преобладающим убеждениям и нормам. Можно сказать, что на депрессивных территориях вследствие неблагополучия трансформация ценностей происходит медленнее. Это может объясняться тем, что в условиях экономической незащищенности снижается уверенность человека в самостоятельном достижении поставленных целей, что вынуждает кооперироваться для решения местных проблем; меньшая физическая защищенность не позволяет населению уделять больше внимание тому, что не связано с непосредственным выживанием. Ценности опрошенных на депрессивных территориях муниципальных образований Уральского экономического района оказались близки друг к другу; среди жителей недепрессивных территорий степень однородности взглядов значительно ниже.

Плотность социальных сетей, которая может быть характерна для депрессивных территорий, усиливает потребность жителей в социокультурной идентичности, поэтому они стараются соответствовать сложившемуся образу жизни, нормам и традициям, формируя высокий уровень конформизма и принимая мнение большинства. Между членами такого сообщества наблюдается высокий уровень взаимного доверия, необходимый для консолидации усилий для выполнения деятельности, способствующей улучшению или сохранению качества жизни. Само население депрессивных территорий, несмотря на тесную взаимосвязь между членами сообщества, не использует возможностей кооперации с целью воздействия на принятие управленческих решений. Скорее всего, закрытый социальный капитал используется для решения узких локальных задач, имеющих для населения большую значимость с точки зрения обеспечения приемлемых условий жизни.

Полученные результаты демонстрируют, что установки жителей депрессивных муниципалитетов в меньшей степени способствуют преодолению неблагополучия. Оценки респондентов из этой группы чаще указывают на отсутствие необходимости в долгосрочном планировании, умеренность жизни, отказ от амбиций, нахождение в зоне психологического комфорта, при этом фиксируется пассивное ожидание скорейшего улучшения качества своей жизни.

Население депрессивных территорий может рассматриваться в качестве сообществ с отклоняющимся от общепринятых норм поведением. Это можно объяснить ограниченными возможностями среды: достижение материальных интересов жителей депрессивных территорий оказывается возможным лишь посредством неодобряемых средств (преступлений, инструментов ухода от реальности и т. д.).

Существование проблем и ощущение невозможности их преодоления может привести к апатичности населения, которая вынуждает их вместо стремлений к изменениям адаптироваться к текущему положению. В таких условиях формируется ориентация на помощь со стороны, и именно государство выступает в роли ключевого помощника незащищенных слоев населения.

В целом выявленные ценности населения депрессивных территорий соответствуют чертам К-России в концепции двухъядерной культуры А.А. Аузана [Аузан 2022]: социальная принадлежность, взаимопомощь, закрытый социальный капитал, религиозность, избегание неопределенности, приоритет неформальных связей для решения проблем, готовность к риску, высокая дистанция власти. Несмотря на отсутствие радикальных различий между регионами России по уровню коллективизма [Там же], мы выявили различия на местном уровне между установками и ориентирами жителей территорий с разным уровнем благосостояния, но идентичными характеристиками, способными потенциально влиять на поведение населения. Иными словами, черты И-России могут присутствовать не только в крупных городах, но и в муниципальных образованиях с небольшой численностью населения. Полученные результаты подтверждают наличие специфичных характеристик жителей депрессивных территорий. Тем самым депрессивность на территориальном уровне выходит за рамки состояния экономики, распространяясь на социальные отношения и процессы внутри локальных сообществ. В конечном счете общественные ценности населения муниципальных образований депрессивного типа могут оказывать потенциальное влияние на социально-экономическое развитие местности.

Отличительные характеристики жителей депрессивных территорий следует учитывать при принятии управленческих решений и выстраивании административно-политической системы. При выстраивании политики на территориях, где у населения преобладают традиционные ценности, следует опираться на религию и поддержку семей. Это, в свою очередь, означает, что депрессивные территории могут рассматриваться в качестве своего рода драйверов количественного

воспроизводства населения. Более высокий уровень социальной принадлежности обеспечивает единство взглядов сообщества, что повышает значимость активной информационной политики, ведь высока вероятность того, что население будет поддерживать транслируемые в средствах массовой информации нарративы, соответствующие интересам органов публичной власти. Принадлежность к группе может быть использована для сохранения и возвращения человеческих ресурсов, которые в большей степени стремятся находиться в привычной социальной среде. Внутригрупповая идентичность является ресурсом для развития некоммерческого сектора. Потенциал сильной сплоченности сообщества следует использовать для решения местных хозяйственных проблем, например работ по благоустройству пространства и ремонтам объектов инфраструктуры, или для кооперации для ведения предпринимательской деятельности.

Существует потенциал использования бондингового социального капитала депрессивных территорий для развития благотворительности в отношении наиболее нуждающихся групп населения. Кроме того, для повышения значимости бизнеса в развитии местности закрытость сообщества может использоваться для поддержки местных производителей и предпринимателей. Для развития экономики может быть использована и выявленная в нашем исследовании преобладающая у населения установка «жить сегодняшним днем» — ее учет в управленческих решениях стимулирует граждан делать как можно больше трат на местные товары и услуги. Для формирования у населения ориентаций на долгосрочное планирование необходима разработка мер по стимулированию к накоплению средств и росту уверенности в завтрашнем дне за счет развития территории. Однако стоит учитывать, что для жителей, проживающих на депрессивных территориях, могут быть характерны умеренность и пассивность. Инструментом активизации населения в этом плане может выступить привлечение пассионарных внешних экспертов, которые, однако, не должны занимать заметные посты в органах власти, так как их открытая и направленная вовне деятельность может отвергаться жителями с закрытым типом социального капитала.

Выявлено, что население депрессивных территории более склонно к совершению противоправных действий, поэтому при необходимости следует использовать механизмы усиления контроля и ужесточения наказания. При существующем высоком уровне поддержки власти на депрессивных территориях целесообразно апробирование новых политических решений, которые в дальнейшем при их эффективности можно будет распространять на другие регионы. Единоначалие и строгая иерархия усиливают уровень доверия жителей, соответственно, руководящую должность стоит предоставить человеку с авторитарным стилем лидерства. Несмотря на то, что респонденты выразили согласие с необходимостью контроля за деятельностью органов власти, на наш взгляд, это несколько противоречит установкам, поддерживающим единоначалие. Скорее всего, опрошенные жители ожидают от органов власти открытости и прозрачности, сегодняшний уровень которых их не удовлетворяет.

Продолжение настоящего исследования видится в построении модели эффективного управления депрессивными территориями на основе выявленных особенностей их жителей и распространении разработанной методики исследования на другие экономические районы России.

Список литературы:

Аузан А.А. Культурные коды экономики. Как ценности влияют на конкуренцию, демократию и благосостояние народа. М.: Аст, 2022.

Барабанов А.С., Андреева М.В., Маковеев В.Н., Базанов А.А. Исследование депрессивности территорий: методология и практика // РИСК: Ресурсы, Информация, Снабжение, Конкуренция. 2019. № 2. С. 51–56.

- Валлерстайн И. Миросистемный анализ: введение. М.: Издательский дом «Территория будущего», 2006.
- Вебер М. Избранное: Протестантская этика и дух капитализма. М.: Российская политическая энциклопедия, 2006.
- Веприкова Е.Б., Кисленок А.А. Подходы к определению территориальной депрессивности в управлении региональным развитием // Власть и управление на Востоке России. 2020. № 4. С. 60–73. DOI: [10.22394/1818-4049-2020-93-4-60-73](https://doi.org/10.22394/1818-4049-2020-93-4-60-73)
- Донской Д.А. Формирование экономической политики устойчивого развития национального производства и территориальных хозяйственных систем в условиях внешних ограничений // Теория и практика сервиса: экономика, социальная сфера, технологии. 2023. № 4. С. 5–9.
- Дюркгейм Э. О разделении общественного труда. М.: Канон, 1996.
- Зубаревич Н.В. Возможности децентрализации в год пандемии: что показывает бюджетный анализ? // Региональные исследования. 2021. № 1. С. 46–57.
- Ибраева А.К., Акишева Д.М., Адильбаев К.С. Теоретико-методические основы оценки степени депрессивности региональных систем // Путеводитель предпринимателя. 2021. № 2. С. 98–106. DOI: [10.24182/2073-9885-2021-14-2-98-106](https://doi.org/10.24182/2073-9885-2021-14-2-98-106)
- Инглхарт Р., Вельцель К. Модернизация, культурные изменения и демократия. Последовательность человеческого развития. М.: Новое издательство, 2011.
- Исянбаев М.Н. Депрессивные территории: сущность, формирование, принципы выделения // Вестник ВЭГУ. 2017. № 4. С. 51–57.
- Коркмазов А.В., Черкесов С.Х. Получение образования и его влияние на формирование личностных ценностей обучающихся // Евразийский юридический журнал. 2019. № 3(130). С. 377–378.
- Маркс К. Критика Готской программы // Сочинения. М.: Государственное издательство политической литературы, 1961. Т. 19. С. 9–32.
- Молчанова Е.В. Демографическое развитие финно-угорских народов в современном мире // Национальные интересы: приоритеты и безопасность. 2020. Т. 16. № 4. С. 759–779. DOI: [10.24891/ni.16.4.759](https://doi.org/10.24891/ni.16.4.759)
- Мосина Л.А., Чухманова М.В. Особенности повышения качества жизни населения депрессивных территорий на современном этапе // Трансформация процессов управления в условиях реализации национальных целей и стратегических задач развития России. Нижний Новгород: Научно-издательский центр «Открытое знание», 2020. С. 85–98.
- Нешатаев А.В. Субъективные оценки условий развития человеческого капитала депрессивных территорий // Вестник Адыгейского государственного университета. Серия 1: Регионоведение: философия, история, социология, юриспруденция, политология, культурология. 2022. № 3. С. 75–84. DOI: [10.53598/2410-3691-2022-3-304-75-84](https://doi.org/10.53598/2410-3691-2022-3-304-75-84)
- Нешатаев А.В. Генезис научных представлений о депрессивных территориях в социологических подходах // XXIII Уральские социологические чтения. Личность, культура, общество: наследие Л.Н. Когана и современность. Екатеринбург: УрФУ, 2023. С. 351–355.
- Нешатаев А.В., Багирова А.П. Репродуктивные ориентации населения депрессивной территории: факторы и прогнозы // III Всероссийский демографический форум с международным участием. Москва: ФНИСЦ РАН, 2021. С. 67–71. DOI: [10.19181/forum.978-5-89697-373-7.2021.14](https://doi.org/10.19181/forum.978-5-89697-373-7.2021.14)
- Нижегородцев Р.М., Борулава А.Г. Депрессивный характер экономической динамики регионов и пути его преодоления // РИСК: Ресурсы. Информация. Снабжение. Конкуренция. 2014. № 1. С. 167–170.

- Помазкова Е.В. Ценностные ориентации и мотивации российского предпринимательства // Общество: философия, история, культура. 2022. № 8. С. 94–98. DOI: [10.24158/fik.2022.8.15](https://doi.org/10.24158/fik.2022.8.15)
- Проворова А.А., Губина О.В., Уханова А.В., Смиренникова Е.В., Воронина Л.В., Матвиенко И.И. Факторы демографического развития регионов российской Арктики // Фундаментальные исследования. 2022. № 5. С. 105–111. DOI: [10.17513/fr.43263](https://doi.org/10.17513/fr.43263)
- Прокопьева Н.Ю. Маргинальность городского пространства малых городов // Вестник Северо-Восточного федерального университета им. М.К. Аммосова. Серия: Экономика. Социология. Культурология. 2018. № 3. С. 60–68.
- Прудон П.-Ж. Бедность как экономический принцип. М.: Республика, 1998.
- Савельева Н.К., Созинова А.А., Палкина М.В., Караулов В.М. Оценка инновационного развития депрессивных регионов // Теоретическая экономика. 2020. № 11. С. 42–60.
- Тагирова Э.И. Критерии отнесения регионов к депрессивным территориям // Вестник Алтайской академии экономики и права. 2020. № 10–3. С. 309–313. DOI: [10.17513/vaael.1380](https://doi.org/10.17513/vaael.1380)
- Тённис Ф. Общность и общество. Основные понятия чистой социологии. М.: Владимир Даль, 2002.
- Тищенко Т.В. Международный опыт налогово-бюджетной поддержки депрессивных территорий // Вестник Института экономики Российской академии наук. 2020. № 5. С. 151–166. DOI: [10.24411/2073-6487-2020-10063](https://doi.org/10.24411/2073-6487-2020-10063)
- Тощенко Ж.Т. Социология жизни. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2016.
- Тулаева С.А., Немировская С.А. «Хватит гадить нашу землю»: региональная идентичность и экологическая мобилизация в российских регионах // Журнал социологии и социальной антропологии. 2024. Т. 27. № 1. С. 216–246. DOI: [10.31119/jssa.2024.27.1.10](https://doi.org/10.31119/jssa.2024.27.1.10)
- Хайдаров Ш.М., Рахматулин А.Р. Проблемы депрессивных регионов в Российской Федерации и возможные пути их решения // Политика и общество. 2024. № 1. С. 45–54. DOI: [10.7256/2454-0684.2024.1.40753](https://doi.org/10.7256/2454-0684.2024.1.40753)
- Чернышев К.А. Исследование постоянной миграции населения депрессивных регионов России // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. 2017. Т. 10. № 4. С. 259–273. DOI: [10.15838/esc.2017.4.52.15](https://doi.org/10.15838/esc.2017.4.52.15)
- Bojang M.B.S. Beyond Public Management Theories: The Creation of Public Value through Co-Production // Journal of Advanced Research in Economics and Administrative Sciences. 2022. Vol. 3. Is. 1. P. 48–56. DOI: [10.47631/jareas.v3i1.397](https://doi.org/10.47631/jareas.v3i1.397)
- Bozeman B. Public Values: Citizens' Perspective // Public Management Review. 2019. Vol. 21. Is. 6. P. 817–838. DOI: [10.1080/14719037.2018.1529878](https://doi.org/10.1080/14719037.2018.1529878)
- Clark G. Economists in Search of Culture: The Unspeakable in Pursuit of the Inedible? // Historical Methods. 1988. Vol. 21. P. 161–164.
- Naidoo I., Holtzhausen N. Contextualising Public Value Theory and Its Measurement in Public Administration // Administratio publica. 2020. Vol. 28. Is. 2. P. 191–204.
- North D. Institutions, Institutional Change and Economic Performance. Cambridge: Cambridge university press, 1990.
- Sen A. Poverty and Famines: An Essay on Entitlement and Deprivation. Oxford: Oxford university press, 1982.
- Ventriss C., Perry J.L., Nabatchi T., Milward H.B., Johnston J.M. Democracy, Public Administration, and Public Values in an Era of Estrangement // Perspectives on Public Management and Governance. 2019. Vol. 2. Is. 4. P. 275–282. DOI: [10.1093/ppmgov/gvz013](https://doi.org/10.1093/ppmgov/gvz013)

References:

- Auzan A. (2022) *Kul'turnyye kody ekonomiki. Kak tsennosti vliyayut na konkurenciyu, demokratiyu i blagosostoyaniye naroda* [The cultural codes of the economy. How values influence competition, democracy and people's welfare]. Moscow: AST.
- Barabanov A.S., Andreeva M.V., Makoveev V.N., Bazanov A.A. (2019) Research of Depressivity of Territories: Methodology and Practice. *RISK: Resursy, Informatsiya, Snabzheniye, Konkurenciya*. No. 2. P. 51–56.
- Bojang M.B.S. (2022) Beyond Public Management Theories: The Creation of Public Value through Co-Production. *Journal of Advanced Research in Economics and Administrative Sciences*. Vol. 3. Is. 1. P. 48–56. DOI: [10.47631/jareas.v3i1.397](https://doi.org/10.47631/jareas.v3i1.397)
- Bozeman B. (2019) Public Values: Citizens' Perspective. *Public Management Review*. Vol. 21. No. 6. P. 817–838. DOI: [10.1080/14719037.2018.1529878](https://doi.org/10.1080/14719037.2018.1529878)
- Chernyshev K.A. (2017) The Study of Permanent Migration of Economically Depressed Regions. *Ekonomicheskiye i sotsial'nyye peremeny: fakty, tendentsii, prognoz*. Vol. 10. No. 4. P. 259–273. DOI: [10.15838/esc.2017.4.52.15](https://doi.org/10.15838/esc.2017.4.52.15)
- Clark G. (1988) Economists in Search of Culture: The Unspeakable in Pursuit of the Inedible? *Historical Methods*. Vol. 21. P. 161–164.
- Donskoy D.A. (2023) The Forming an Economic Policy for Sustainable Development of National Production and Territorial Economic Systems under External Constraints. *Teoriya i praktika servisa: ekonomika, sotsial'naya sfera, tekhnologii*. No. 4. P. 5–9.
- Durkheim E. (1996) *De la division du travail social: étude sur l'organisation des sociétés supérieures*. Moscow: Kanon.
- Ibraeva A.K., Akisheva D.M., Adilbaev K.S. (2021) Theoretical and Methodological Bases for Assessing the Degree of Depressiveness of Regional Systems. *Putevoditel' predprinimatel'ya*. No. 2. P. 98–106. DOI: [10.24182/2073-9885-2021-14-2-98-106](https://doi.org/10.24182/2073-9885-2021-14-2-98-106)
- Inglehart R., Welzel K. (2011) *Modernization, Cultural Change, and Democracy. The Human Development Sequence*. Moscow: Novoe izdatel'stvo.
- Isyanbayev M.N. (2017) Depressive Territories: Essence, Formation, Principles of Identification. *Vestnik VEGU*. No. 4. P. 51–57.
- Khaidarov S.M., Rakhmatulin A.R. (2024) Problems of Depressed Regions in the Russian Federation and Possible Solutions. *Politika i obshchestvo*. No. 1. P. 45–54. DOI: [10.7256/2454-0684.2024.1.40753](https://doi.org/10.7256/2454-0684.2024.1.40753)
- Korkmazov A.V., Cherkesov S.H. (2019) Education and Its Impact on the Formation of Personal Values of Students. *Evrasiyskiy yuridicheskiy zhurnal*. No. 3(130). P. 377–378.
- Marx K. (1961) Kritik des Gothaer Programms. In: *Sochineniya*. Moscow: Gosudarstvennoye izdatel'stvo politicheskoy literatury. Vol. 19. P. 9–32.
- Molchanova E.V. (2020) The Demographic Development of the Finno-Ugric Peoples in the Modern World. *Natsional'nyye interesy: priority i bezopasnost'*. Vol. 16. No. 4. P. 759–779. DOI: [10.24891/ni.16.4.759](https://doi.org/10.24891/ni.16.4.759)
- Mosina L.A., Chuhmanova M.V. (2020) Osobennosti povysheniya kachestva zhizni naseleniya depressivnykh territoriy na sovremennom etape [Features of improving the quality of life of the population of depressed territories at the present stage]. *Transformatsiya protsessov upravleniya v usloviyakh realizatsii natsional'nykh tseley i strategicheskikh zadach razvitiya Rossii*. Nizhniy Novgorod: Nauchno-izdatel'skiy tsentr "Otkrytoye znaniye". P. 85–98.
- Naidoo I., Holtzhausen N. (2020) Contextualising Public Value Theory and its Measurement in Public Administration. *Administratio Publica*. Vol. 28. Is. 2. P. 191–204.
- Neshataev A.V. (2022) Subjective Assessments of the Conditions for the Development of Human Capital in Depressed Territories. *Vestnik Adygeyskogo gosudarstvennogo universiteta. Seriya 1: Regionovedeniye: filosofiya, istoriya, sotsiologiya, yurisprudentsiya, politologiya, kul'turologiya*. No. 3. P. 75–84. DOI: [10.53598/2410-3691-2022-3-304-75-84](https://doi.org/10.53598/2410-3691-2022-3-304-75-84)

- Neshataev A.V. (2023) The Genesis of Scientific Concepts about Depressive Territories in Sociological Approaches. *XXIII Ural'skiye sotsiologicheskiye chteniya. Lichnost', kul'tura, obshchestvo: naslediye L.N. Kogana i sovremennost'*. Ekaterinburg: UrFU.
- Neshataev A.V., Bagirova A.P. (2021) Reproductive Orientations of the Population of a Depressive Territory: Factors and Prognosis. *III Vserossiyskiy demograficheskiy forum s mezhdunarodnym uchastiyem*. Moskva: FNISTs RAN. P. 67–71.
- Nizhegorodtsev R.M., Berulava A.G. (2014) Depressive Nature of the Economic Dynamics of the Region and Ways to Overcome It. *RISK: Resursy. Informatsiya. Snabzheniye. Konkurentsia*. No. 1. P. 167–170.
- North D. (1990) *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Pomazkova E.V. (2022) Value Orientations and Motivations of Russian Entrepreneurship. *Obshchestvo: filosofiya, istoriya, kul'tura*. No. 8. P. 94–98. DOI: [10.24158/fik.2022.8.15](https://doi.org/10.24158/fik.2022.8.15)
- Prokopeva N.Yu. (2018) Marginality of the Urban Space of Small Cities. *Vestnik Severo-Vostochnogo federal'nogo universiteta im. M.K. Ammosova. Seriya: Ekonomika. Sotsiologiya. Kul'turologiya*. No. 3. P. 60–68.
- Proudhon P.-J. (1998) *La Guerre et la Paix*. Moscow: Respublika.
- Provorova A.A., Gubina O.V., Uhanova A.V., Smirennikova E.V., Voronina L.V., Matvienko I.I. (2022) Factors of Demographic Development of Russian Arctic Regions. *Fundamental'nye issledovaniya*. No. 5. P. 105–111. DOI: [10.17513/fr.43263](https://doi.org/10.17513/fr.43263)
- Savelyeva N.K., Sozinova A.A., Palkina M.V., Karaulov V.M. (2020) Assessment of the Innovative Development of Depressed Regions. *Teoreticheskaya ekonomika*. No. 11. P. 46–60.
- Sen A. (1982) *Poverty and Famines: An Essay on Entitlement and Deprivation*. Oxford: Oxford University Press.
- Tagirova E.I. (2020) Criteria for Assigning Regions to Depressive Territories. *Vestnik Altayskoy akademii ekonomiki i prava*. No. 10-3. P. 309–313. DOI: [10.17513/vaael.1380](https://doi.org/10.17513/vaael.1380)
- Tishchenko T.V. (2020) International Experience of Fiscal Support for Depressed Areas. *Vestnik Instituta ekonomiki Rossiyskoy akademii nauk*. No. 5. P. 151–166. DOI: [10.24411/2073-6487-2020-10063](https://doi.org/10.24411/2073-6487-2020-10063)
- Tönnies F. (2002) *Gemeinschaft und Gesellschaft. Grundbegriffe der reinen Soziologie*. Moscow: Vladimir Dal'.
- Toshchenko Zh. (2016) *Sociologiya zhizni* [Sociology of life] Moscow: YuNITI-DANA.
- Tulaeva S.A., Nemirovskaya S.A. (2024) “Stop Spoiling Our Land”: Regional Identity and Environmental Mobilization in the Russian Regions. *Zhurnal sotsiologii i sotsial'noy antropologii*. Vol. 27. No. 1. P. 216–246. DOI: [10.31119/jssa.2024.27.1.10](https://doi.org/10.31119/jssa.2024.27.1.10)
- Ventriss C., Perry J.L., Nabatchi T., Milward H.B., Johnston J.M. (2019). Democracy, Public Administration, and Public Values in an Era of Estrangement. *Perspectives on Public Management and Governance*. Vol. 2. Is. 4. P. 275–282. DOI: [10.1093/ppmgov/gvz013](https://doi.org/10.1093/ppmgov/gvz013)
- Veprikova E.B., Kislenok A.A. (2020) Approaches to the Defi of Territorial Backwardness in the Regional Development Management. *Vlast' i upravleniye na Vostoke Rossii*. No. 4. P. 60–73. DOI: [10.22394/1818-4049-2020-93-4-60-73](https://doi.org/10.22394/1818-4049-2020-93-4-60-73)
- Wallerstein I. (2006) *World-Systems Analysis. An Introduction*. Moscow: Izdatel'skiy dom “Territoriya budushchego”.
- Weber M. (2006) *Die protestantische Ethik und der «Geist» des Kapitalismus*. Moscow: Rossiyskaya politicheskaya entsiklopediya.
- Zubarevich N.V. (2021) Possibility of Decentralisation during the Year of Pandemic: What Does the Analysis of Public Budgets Reveal? *Regional'nye issledovaniya*. No. 1. P. 46–57.

Мастер-планы в системе стратегического планирования муниципальных образований

Шпакова Раиса Николаевна

Кандидат географических наук, доцент, SPIN-код РИНЦ: [1931-4127](#), ORCID: [0000-0002-9916-0113](#), production2003@mail.ru

Московский государственный институт международных отношений (университет) (МГИМО), Одинцовский филиал,
Москва, РФ.

Городецкий Дмитрий Игоревич

Доктор экономических наук, профессор, SPIN-код РИНЦ: [6704-0340](#), ORCID: [0000-0002-3052-1371](#), gorod1949@mail.ru

Московский государственный институт международных отношений (университет) (МГИМО), Одинцовский филиал,
Москва, РФ.

Аннотация

Принимая во внимание стратегический характер градостроительных мастер-планов, получивших в последние годы широкое распространение, нельзя не отметить их отсутствие среди документов стратегического планирования, предусмотренных действующим законодательством. В создавшихся условиях активное внедрение данных инструментов порождает риски как дублирования положений различных документов, так и прямого их противоречия, нарушения системности городского и муниципального планирования и, как следствие, снижения его эффективности. В связи с этим предпринята попытка определить место мастер-планов в системе стратегического планирования. В статье проанализировано содержание мастер-планов в сравнении с действующими документами стратегического и территориального планирования и практика их применения. Были содержательно проанализированы также методологические разработки в области мастер-планирования от ряда правительственных и экспертных организаций. Применялись методы исследования нормативных и методологических актов, сравнительный метод, метод формально-логического анализа и другие. В результате удалось представить концепцию мастер-планирования как специальным образом оформленный проект актуализации или корректировки документов стратегического планирования муниципального образования. Такой подход, с одной стороны, удовлетворяет потребности муниципальных образований в использовании перспективных технологий разработки стратегических планов, с другой — позволяет бесконфликтно включить мастер-планирование в действующую систему стратегического планирования. Предложен способ практической реализации описанной концепции через создание Министерством экономического развития рамочных методических рекомендаций для регионов по разработке стратегий социально-экономического развития муниципальных образований, включающих положения о возможности и порядке использования мастер-планов для актуализации и корректировки стратегий и планов по их реализации. Непосредственное законодательное закрепление понятия «мастер-план» в действующем законодательстве признано нецелесообразным.

Ключевые слова

Мастер-план, стратегия социально-экономического развития, генеральный план, стратегическое планирование, территориальное планирование, город, муниципальное образование.

Для цитирования

Шпакова Р.Н., Городецкий Д.И. Мастер-планы в системе стратегического планирования муниципальных образований // Государственное управление. Электронный вестник. 2025. № 110. С. 148–165. DOI: 10.55959/MSU2070-1381-110-2025-148-165

Urban Master Plans in the Strategic Planning System of Municipalities

Raisa N. Shpakova

PhD, Associate Professor, ORCID: [0000-0002-9916-0113](#), production2003@mail.ru

MGIMO-Odintsovo University, Moscow, Russian Federation.

Dmitriy I. Gorodetskiy

DSc (Economics), Professor, ORCID: [0000-0002-3052-1371](#), gorod1949@mail.ru

MGIMO-Odintsovo University, Moscow, Russian Federation.

Abstract

Taking into account the strategic nature of the urban master plans that have become widespread in recent years, it is impossible not to note their absence among the strategic planning documents provided for by current legislation. Under the current conditions, the active implementation of these tools creates risks of both duplication of the provisions of various documents and their direct contradiction, disruption of the consistency of urban and municipal planning, and, as a result, a decrease in its effectiveness. In this regard, an attempt has been made to determine the place of master plans in the strategic planning system. The article analyzes the main points of the master plans content in comparison with the current documents of strategic and territorial planning and the practice of their application. Methodological developments in the field of master planning from a number of government and expert organizations were also a subject to a substantive analysis. The methods of studying normative and methodological acts, the comparative method, the method of formal and logical analysis, and others were used. As a result, it was possible to present

the concept of master planning as a specially designed project for updating or correcting the strategic planning documents of a municipality. This approach, on the one hand, satisfies the needs of municipalities in using promising technologies for developing strategic plans, on the other hand, it allows for conflict-free integration of master planning into the current strategic planning system. A method of practical implementation of the proposed concept is proposed through the development by the Ministry of Economic Development of framework methodological recommendations for the regions on the development of strategies for the socio-economic development of municipalities, including provisions on the possibility and procedure for using master plans to update and adjust strategies and plans for their implementation. Direct legislative consolidation of the master plan concept in the current legislation is considered inappropriate.

Keywords

Master plan, socio-economic development strategy, strategic planning, spatial planning, city, municipality.

For citation

Shpakova R.N., Gorodetskiy D.I. (2025) Urban Master Plans in the Strategic Planning System of Municipalities. Gosudarstvennoye upravleniye. Elektronnyy vestnik. No. 110. P. 148–165. DOI: 10.55959/MSU2070-1381-110-2025-148-165

Дата поступления/Received: 26.02.2025

Введение

Мастер-планы, отдельные попытки внедрения которых в практику городского управления предпринимались еще в конце 2010-х годов, достаточно неожиданно получили второе дыхание в качестве способа оформления механизмов решения такой масштабной задачи, как комплексная реновация городов Дальнего Востока, поставленной Президентом Российской Федерации В.В. Путиным в 2021 году¹. В разработанных в соответствии с указанием президента мастер-планах ряда дальневосточных и арктических городов нашли свое отражение долговременные социальные и экономические инициативы самого широкого спектра. На реализацию мероприятий, предусмотренных мастер-планами, было выделено 30 млрд руб. и еще 100 млрд руб. будет выделено дополнительно в период с 2025 по 2030 годы².

По мнению курирующего строительную отрасль вице-премьера российского правительства Марата Хуснуллина, мастер-план «обеспечивает гибкость управленческих решений при реализации приоритетных задач развития населенных пунктов»³.

Процесс разработки и внедрения мастер-планов не ограничился городами Дальнего Востока и Арктики, а в отдельных регионах применение мастер-планов достигло даже уровня цифровизации основных процессов⁴. Таким образом, внедрение этого инструмента в практику городского управления приобрело не только количественную, но и качественную поступательную динамику.

Появились и мастер-планы иной предметной области, не связанные с городским и муниципальным планированием: например, мастер-планы по развитию туристских территорий⁵. Таким образом, речь идет о распространении данного инструмента и на территориально-отраслевой уровень.

При этом, принимая во внимание стратегический характер рассматриваемого инструмента, нельзя не отметить его отсутствие среди документов стратегического планирования, предусмотренных действующим законодательством. В создавшихся условиях его активное внедрение порождает риски либо дублирования положений различных документов, либо прямого их противоречия, нарушения системности городского и муниципального планирования

¹ Историческая задача: реализация мастер-планов городов ДФО повышает качество жизни 4 млн человек // Российская газета [Электронный ресурс]. URL: <https://rg.ru/2024/09/04/reg-dfo/istoricheskaya-zadacha.html> (дата обращения: 25.01.2025).

² Путин: на развитие дальневосточных городов дополнительно направят 100 млрд руб. // Коммерсантъ [Электронный ресурс]. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/6943662> (дата обращения: 25.01.2025).

³ Марат Хуснуллин: Правительство определило правила разработки мастер-планов // Правительство России [Электронный ресурс]. URL: <http://government.ru/news/48984/> (дата обращения: 25.01.2025).

⁴ О цифровом мастер-планировании территории города Москвы: постановление правительства Москвы от 11 марта 2024 года № 438-ПП // Электронный фонд правовых и нормативно-технических документов [Электронный ресурс]. URL: <https://docs.cntd.ru/document/1305256763> (дата обращения: 25.01.2025).

⁵ Мастер-план развития туризма Республики Татарстан // Министерство спорта Республики Татарстан [Электронный ресурс]. URL: https://minsport.tatarstan.ru/rus/file/pub/pub_223654.pdf?ysclid=m4yazusutw93002645 (дата обращения: 25.01.2025).

и, как следствие, снижения его эффективности. При этом следует отметить, что в научных и экспертных публикациях наличие проблемы признавалось, но никаких конкретных предложений не предлагалось. Целесообразно поэтому сформулировать такую концепцию мастер-планов, определив их место в системе стратегического планирования, которая бы удовлетворяла, с одной стороны, потребности муниципальных образований в использовании перспективных технологий разработки стратегических планов и позволяла бы, с другой стороны, бесконфликтно с правовой точки зрения включить мастер-планирование в действующую систему стратегического планирования.

Для достижения указанной цели поставлены задачи: проанализировать основные содержательные элементы мастер-планов, их методологические особенности и практику применения в сравнении с действующими документами стратегического и территориального планирования; определить целесообразность нормативной институционализации мастер-планов.

Содержательно были проанализированы также методологические разработки в области мастер-планирования от ряда правительственных и экспертных организаций. Применялись методы исследования нормативных и методологических актов, методы сравнительного, формально-логического анализа.

Понятие мастер-плана

В зарубежной практике планирование в концепции мастер-плана — это генеральное планирование, объединяющее землепользование и стратегическое планирование, нацеленное на наращивание местного потенциала и основанное на целостном учете социальной, культурной и экономической составляющих жизни местного сообщества [Zaidan, Abulibdeh 2020]. Мастер-план в данной концепции — «динамичный документ долгосрочного планирования, который представляет собой концептуальную схему, определяющую будущий рост и развитие... включает анализ, рекомендации и предложения в отношении демографических процессов, строительства жилья и общественных объектов, развития экономики, транспорта и землепользования, состояния окружающей среды и природных ресурсов на территории» [Amirtahmasebi et al. 2016, 18]. Например, мастер-план Лондона — это «всеобъемлющий план развития Лондона, определяющий экономические, транспортные, экологические, социальные и другие рамки развития Лондона на последующие 20–25 лет, позволяющий согласовывать стратегические решения на уровне всей Лондонской агломерации» [Царенко, Цуев 2018, 60].

Важными свойствами, определяющими эффективность использования данного инструмента, являются наличие четкой и реалистичной законодательной базы, обеспечивающей плавную интеграцию планирования и управления земельными ресурсами, и своевременная актуализация мастер-плана, приводящего его в соответствие с меняющимися требованиями и обстоятельствами [Khadour et al. 2023]. Таким образом, мастер-план призван служить руководством по социальному и экономическому развитию городского сообщества и одновременно обеспечивать рациональную основу для принятия решений о землепользовании.

Мастер-планы могут иметь не универсальный характер, охватывая основные направления развития на достаточно длительную перспективу, а разрабатываться под особую социально-экономическую ситуацию. Например, мастер-план Барселоны в период, предшествовавший Олимпийским играм и имевший своей целью определенное переформатирование городской среды, направленное на успешное их проведение [Peter, Yang 2019]. Имеется также опыт разработки мастер-планов для отдельных составляющих городской среды, как, например, мастер-план развития подземной инфраструктуры города Хельсинки (Underground Master Plan for Helsinki) [Vähäaho 2014].

Если говорить об отечественном опыте, то к середине 2024 года в Российской Федерации, по данным Комитета по региональной политике Государственной Думы РФ, было разработано более 240 мастер-планов: 78 мастер-планов развития городов и агломераций, 39 мастер-планов комплексного развития территорий, 23 мастер-плана развития туристских территорий, 88 промышленных и индустриальных парков, 12 мастер-планов систем теплоснабжения⁶.

Уже по разнообразию предметных областей можно сделать вывод о том, что понятие «мастер-план» применяется к достаточно разным по масштабу и виду объектам управления, и вряд ли в сложившихся условиях стоит ожидать какого-то единого подхода к определению данного понятия. В контексте настоящей статьи наибольший интерес представляют прежде всего мастер-планы развития городов и агломераций.

Российское законодательство не содержит понятия «мастер-план», но оно начало появляться в отдельных методических документах, опубликованных в последнее время. В отсутствие нормативного регулирования именно по методическим разработкам можно судить об особенностях различных концептуальных подходов. Наиболее проработанными являются: Национальный [стандарт](#) мастер-планов от инвестиционной компании ВЭБ.РФ (далее — Национальный стандарт), Методические [указания](#) по разработке мастер-планов, утвержденные Штабом по вопросам развития городов Дальнего Востока при Министерстве Российской Федерации по развитию Дальнего Востока и Арктики (далее — Методические указания Минвостокразвития) и Методические [рекомендации](#) по разработке схем территориального планирования Министерства экономического развития РФ (далее — Методические рекомендации Минэкономразвития).

В указанных источниках проявляются разные подходы к раскрытию концепции мастер-плана, но в целом все разработчики сходятся во мнении, что мастер-план является в наибольшей степени стратегическим документом.

В концепции Национального стандарта мастер-план устанавливает, с одной стороны, стратегические цели, приоритеты и ожидаемые результаты социал-экономического и пространственного развития, с другой — конкретные меры, которые необходимо предпринять для достижения поставленных целей, а также сроки достижения результатов и необходимые для этого ресурсы. Такой подход фактически означает, что мастер-план в данной концепции объединяет в себе функции стратегии социально-экономического развития, плана по ее реализации и плана пространственного развития⁷.

Методические указания Минвостокразвития определяют мастер-план как документ планирования, отдельный или в составе стратегии социально-экономического развития, в котором сформулированы основные направления социально-экономического и пространственного развития и приоритетные инфраструктурные решения, оформляющие такое развитие. При этом комплекс мероприятий, реализация которых предполагается для достижения стратегических целей, консолидируется в дополнительном документе — плане по реализации мастер-плана. Важным представляется допущение варианта, что мастер-план может являться составной частью стратегии. Это позволяет предположить, что авторы концепции фактически отрицают принципиальные отличия мастер-плана от стратегии социально-экономического развития.

⁶ Мастер-планы. Зарубежный опыт и российская практика // Комитет по региональной политике Государственной Думы РФ [Электронный ресурс]. URL: <http://komitet-regpol.duma.gov.ru/storage/41ecaa36-6568-49eb-bc12-565a07f9d175/documents/2.%20%D0%A1%D0%B8%D0%BD%D0%B8%D1%87%D0%B8%D1%87%20%D0%9C.%D0%92.pdf> (дата обращения: 25.01.2025).

⁷ Разработчики некорректно именуют мастер-план документом стратегического планирования, так как перечень документов стратегического планирования определен в Федеральном законе «О стратегическом планировании» и применительно к муниципальному уровню включает в себя стратегию социально-экономического развития муниципального образования, план мероприятий по ее реализации, прогноз социально-экономического развития, бюджетный прогноз и муниципальные программы.

В концепции, разработанной в Методических рекомендациях Минэкономразвития, мастер-план также носит стратегический характер: определяет приоритеты социально-экономического и пространственного развития, основы архитектурно-пространственной композиции и при этом четко позиционируется как этап подготовки генерального плана, служащего инструментом реализации мастер-плана. Кроме того, мастер-план вообще рекомендовано разрабатывать только в случае отсутствия стратегии социально-экономического развития. Соответственно, имеющиеся случаи разработки мастер-планов при наличии действующих стратегий под данную концепцию не подпадают. Кроме того, в этом подходе имеется еще и противоречие, заключающееся в том, что мастер-план позиционируется как концепция пространственного развития, механизмом реализации которой объявлен генеральный план. В то же время стратегический социально-экономический аспект остается на уровне декларации: наличие каких-либо механизмов его реализации концепцией не предусмотрено. Наконец, перечень документов стратегического планирования, разрабатываемых на уровне муниципального образования, согласно действующему законодательству, является закрытым, мастер-плана этот перечень не содержит, и рекомендация Минэнерго, которая не решает это противоречие, представляется некорректной с правовой точки зрения.

Концепция мастер-плана используется также в качестве инструментария в рамках проектов комплексного развития территорий. Минстроем России разработан [Стандарт](#) комплексного развития территорий, представляющий собой методическое руководство по организации деятельности по развитию застроенных и освоению новых территорий. В данном стандарте мастер-план — это архитектурно-градостроительная концепция, лишенная социально-экономического стратегического компонента. Его цель — застройка определенной территории с учетом сбалансированного и устойчивого развития, обеспечения ее объектами необходимой инфраструктуры и создания комфортных условий среды. В субъектах Российской Федерации утверждаются методические рекомендации для подготовки такого рода мастер-планов⁸. Обязательными элементами в составе мастер-плана являются, наряду с картографическим материалом, 3D модели проектных решений, включающие как проектируемые объекты, так и сохраняемую застройку.

Близок к этой концепции (с учетом, разумеется, отраслевой направленности) подход, принятый в Стратегии развития туризма, в которой мастер-план — это план, определяющий локализацию проектов по развитию туристской территории⁹. В последнем случае мастер-план по отношению к Стратегии — фактически аналог плана по реализации стратегии социально-экономического развития в концепции ФЗ «О стратегическом планировании».

В мастер-планах для реализации отдельных инфраструктурных программ городских поселений (например, программ развития систем теплоснабжения¹⁰) мастер-план отталкивается от локальных решений генерального плана и фактически представляет собой технико-экономическое обоснование выбора наиболее перспективного варианта.

Таким образом, мастер-план в российской практике предстает в различных формах. Это может быть план, сочетающий в себе стратегическую концепцию и планировочные решения,

⁸ См., например: Методические рекомендации по подготовке мастер-плана в рамках комплексного развития территорий Нижегородской области // Министерство градостроительной деятельности и развития агломераций Нижегородской области [Электронный ресурс]. URL: <https://mingrad.nobl.ru/documents/other/220615/?ysclid=m3ebw30m88972376394> (дата обращения: 25.01.2025); Методические рекомендации по подготовке мастер-плана в рамках комплексного развития территорий Владимирской области // Министерство архитектуры и строительства Владимирской области [Электронный ресурс]. URL: https://mas.avto.ru/main/-/asset_publisher/LCDXZ0uSF9AP/content/metodiceskie-rekomendacii-mater-plan-krt-2024 (дата обращения: 25.01.2025).

⁹ Стратегия развития туризма в Российской Федерации на период до 2035 года: распоряжение Правительства Российской Федерации от 20 сентября 2019 года № 2129-р // Правительство России [Электронный ресурс]. URL: <http://static.government.ru/media/files/FjJ74rY0aVA4yzPAshEulYxmWSpB4lrM.pdf> (дата обращения: 25.01.2025).

¹⁰ Мастер-план развития систем теплоснабжения МО «Заневское городское поселение» Всеволожского района Ленинградской области // Администрация Заневского городского поселения [Электронный ресурс]. URL: <http://zanevkaorg.ru/wp-content/uploads/2022/11/glava-5-master-plan-razvitiya-sistem-teplosnabzheniya.pdf?ysclid=m3fvxkghkv575656103> (дата обращения: 25.01.2025).

план, содержащий только стратегическую компоненту городского (муниципального) развития или, напротив, только планировочные решения.

Целеполагание, структура, содержание мастер-плана

И.Н. Ильина акцентирует внимание на такой особенности мастер-планов, как «активная проработка целеполагания с учетом идеологической и политической функций жизни города как социальной системы» [Ильина 2024, 91]. Так, мастер-план Сингапура на 2019–2025 гг. нацелен на создание более полицентричной городской структуры с деловыми центрами в разных частях города. Близкая направленность и у мастер-плана развития Токио — децентрализация управленческой, прежде всего государственной, инфраструктуры, перенос ее в новые районы. В действующем мастер-плане Пекина до 2035 года акцент сделан на превращении столицы КНР в первоклассный, гармонично устроенный город, для чего необходимо предотвратить дальнейшее его разрастание. Стратегической целью (миссией) Киото заявлено стремление к созданию города — центра для свободного сотрудничества и взаимодействия мировых культур, Дубая — лучшего города для жизни и т. д. [Там же, 95].

Если говорить об отечественной практике последнего времени, то, например, разработчики концепции мастер-планов для городов Дальнего Востока указывают на следующие стратегические цели разработки мастер-плана: рост качества жизни населения, развитие новых перспективных отраслей экономики, увеличение возможностей для самореализации населяющих регион людей¹¹.

В Методических указаниях Минвостокразвития рекомендовано формулировать миссию и цели социально-экономического и территориального развития, для чего в структуре мастер-плана предусмотрен специальный раздел целеполагания. При этом целеполагание предусматривает не только формирование целей развития муниципального образования по различным направлениям, но и концептуального видения развития. Для достижения каждой цели разрабатывается комплекс задач, объединяемых по направлениям развития как комплекс взаимосвязанных мер (что сближает эту концепцию в данном аспекте с подходом, установленным федеральным законодательством о стратегическом планировании [Шпакова 2024]).

Необходимо отметить, что сходным образом формулируются и цели в стратегиях социально-экономического развития городов. Так, согласно исследованию Н.М. Фоменко и Т.А. Арбузовой стратегий социально-экономического развития 14 крупнейших городов, «...стратегические цели развития социально-экономических систем большинства крупнейших городов России связаны с обеспечением или повышением качества жизни городского населения» [Фоменко, Арбузова 2023, 3]. В Волгограде, Воронеже, Екатеринбурге, Красноярске, Новосибирске, Перми стратегическая цель — «качество жизни населения города»; в Нижнем Новгороде, Омске, Ростове-на-Дону, Челябинске — «благополучие и комфортные условия жизни населения»; в Казани — «устойчивый рост экономики и возможностей населения»; в Самаре — «креатив, проекты постиндустриальных технологий и сотрудничества новаторов»; в Уфе — «высокотехнологичный центр компетенций Башкортостана и Уфимской агломерации» [Там же].

Рекомендации по выработке стратегических целей содержатся в методических указаниях, составляемых регионами для формирования стратегий социально-экономического развития муниципальных образований. Так, например, в соответствующем документе Хабаровского края стратегическими целями, представляющими собой декомпозицию генеральной цели, являются развитие человеческого капитала, повышение экономического потенциала (включающее диверсификацию экономики, развитие инвестиционного потенциала) и т. п.

¹¹ Стратегические мастер-планы развития городов Дальнего Востока // Корпорация развития Дальнего Востока [Электронный ресурс]. URL: <https://xn--25-flcdf3dabp.xn--p1ai/?ysclid=m0qbd0a61z917903437#about> (дата обращения: 25.01.2025).

Как видим, целеполагание мастер-планов практически идентично целеполаганию стратегий социально-экономического развития, и стратегические цели мастер-планов городов по степени обобщения и сущностному содержанию близки к стратегическим целям, определяемым в стратегиях социально-экономического развития.

Если говорить о структуре мастер-плана, то, например согласно Методическим рекомендациям Минэкономразвития, она состоит из вводной, основной и заключительной частей. Основная часть включает аналитический раздел, главным назначением которого является оценка существующего положения и определение внешних и внутренних факторов, которые влияют на уровень жизни населения. Далее идут раздел целеполагания и сценарная часть, в которой рекомендовано размещать развернутую характеристику наиболее вероятных путей развития муниципального образования. При этом учитываются различные аспекты социального, инвестиционного, инновационного, пространственного развития.

После сценарного следует программный раздел, в котором собственно и содержится комплекс действий по достижению поставленных в разделе целеполагания целей. Программа предусматривает мероприятия по следующим направлениям: развитие транспортной, коммунальной, пешеходной, социальной инфраструктуры, благоустройство территории и решение экологических проблем, развитие инновационной, инвестиционной, туристической деятельности, поддержка культурной и предпринимательской деятельности, землепользования. Помещается также раздел, посвященный оценке ресурсов, необходимых для реализации мастер-плана. Структура мастер-плана, предусмотренная в остальных (из числа рассмотренных) методических разработках, идентична.

Практически такая же структура обязательна и для стратегий социально-экономического развития муниципальных образований¹², и для стратегий социально-экономического развития субъектов Российской Федерации¹³.

Стратегии социально-экономического развития любого уровня должны, в силу требований Федерального закона «О стратегическом планировании в Российской Федерации» (далее — ФЗ «О стратегическом планировании»)¹⁴, отвечать ряду принципов, в частности принципам результативности и эффективности, реалистичности, ресурсной обеспеченности и т. п. В условиях отсутствия какого-либо нормативного регулирования трудно сказать, отвечают ли указанным принципам принятые мастер-планы. В методических материалах отдельные положения, свидетельствующие о такого рода учете, имеются в Методических указаниях Минвостокразвития, в Национальном стандарте. В полной же мере соответствие не обнаруживается ни в одном методическом документе.

Вопрос о том, является ли мастер-план чисто стратегическим документом, определяющим концепцию городского развития, или же он должен содержать и комплекс конкретных мероприятий, составляющих программу этого развития на ближайшую перспективу, остается открытым.

¹² См., например: Методические рекомендации по разработке стратегии социально-экономического развития муниципального образования Республики Алтай // Официальный портал муниципального образования «Город Горно-Алтайск» [Электронный ресурс]. URL: <https://gornoaltaysk.ru/upload/9%D0%9C%D0%B5%D1%82%D0%BE%D0%B4%D0%B8%D1%87%D0%B5%D0%BA%D0%B8%D0%B5%20%20%D1%80%D0%B5%D0%BA%D0%BE%D0%BC%D0%B5%D0%BD%D0%B4%D0%B0%D1%86%D0%B8%D0%B8%20%D0%BF%D0%BE%20%D1%80%D0%B0%D0%B7%D1%80%D0%B0%D0%B1%D0%BE%D1%82%D0%BA%D0%B5%20%D0%A1%D1%82%D1%80%D0%B0%D1%82%D0%B5%D0%B3%D0%B8%D0%B8.pdf?ysclid=m2ha9m73eu955354098> (дата обращения: 25.01.2025); Методические рекомендации по разработке стратегии социально-экономического развития муниципального образования Забайкальского края // Министерство экономического развития Хабаровского края [Электронный ресурс]. URL: https://minec.khabkrai.ru/Devatelnost/Municipalnoe-razvitiye/Metodicheskie-rekomendacii?version=special&special_toggle_sidebar= (дата обращения: 25.01.2025).

¹³ См. Приказ Министерства экономического развития РФ от 23 марта 2017 г. № 132 «Об утверждении Методических рекомендаций по разработке и корректировке стратегии социально-экономического развития субъекта Российской Федерации и плана мероприятий по ее реализации» // Гарант [Электронный ресурс]. URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/71542236/?ysclid=m4rbe9fa4g751856400> (дата обращения: 25.01.2025).

¹⁴ Федеральный закон от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» (с изменениями и дополнениями) // Гарант [Электронный ресурс]. URL: <https://base.garant.ru/70684666/?ysclid=m4zbgd0tj203913454> (дата обращения: 25.01.2025).

Так, в Методических указаниях Минвостокразвития, как было упомянуто выше, рекомендуется разрабатывать план мероприятий по реализации мастер-плана (п. 1.5). По мнению разработчиков, именно наличие такого плана обеспечивает эффективность реализации. Из этого можно сделать вывод о том, что сам мастер-план не должен содержать непосредственно конкретных мероприятий, направленных на достижение стратегических целей, и с учетом рассмотренных выше основных составляющих содержания мастер-плана он полностью идентичен стратегии социально-экономического развития муниципального образования, в связи с чем возникает риск прямого дублирования документов.

В то же время Национальный стандарт предполагает наличие в мастер-плане по крайней мере ключевых проектов — комплексных решений, определяющих качественную трансформацию города, объединяющих, как правило, мероприятия в нескольких отраслях городского развития.

Практика в большинстве случаев следует второму подходу.

Непосредственно состав мероприятий, составляющих мастер-планы городского развития, можно показать на ряде примеров.

Так, на основе мастер-плана города Читы можно проследить, имеются ли принципиальные расхождения в формировании градостроительной политики города в мастер-плане и в документах стратегического планирования. Из 19 масштабных специализированных проектов развития города, представленных в мастер-плане, 5 проектов (реконструкции аэропорта, транспортного узла «Чита-2» и исторического центра города, благоустройство набережной р. Читы и газификация города) уже были включены ранее в План по реализации стратегии социально-экономического развития¹⁵. Необходимость строительства троллейбусной линии от центра города до района КСК обсуждалась еще с середины 2000-х годов, что нашло свое отражение во включении этого проекта в программу социально-экономического развития Читы, принятую еще в 2011 году, и в генеральный план. Проект двух жилых кварталов обязан своим появлением федеральной программе «Дальневосточный гектар», предоставившей меры поддержки компаниям-застройщикам, а также поддержке региона за счет инфраструктурных кредитов. Это является существенным дополнением к реализуемым на территории Читы муниципальным программам «Переселение граждан из аварийного жилищного фонда» и «Формирование современной городской среды».

Проект создания Международной территории опережающего развития (ТОР) также является проекцией на региональный уровень федеральных инициатив. Выделение нескольких факультетов Читинского государственного университета в Международную горную академию с созданием отдельного кампуса является закономерным следствием развития учебного заведения. Только три туристско-рекреационных проекта можно отнести к относительной новации, причем один из них («Музей России») реализуется также с федеральной поддержкой — в рамках механизма «Дальневосточной концессии», другой («Дорога декабристов») имеет давнюю историю и был частично реализован ранее.

Если говорить о реализации проекта создания индустриального (промышленного) парка «Кадалинский», то следует отметить, что всерьез о строительстве первого промышленного парка в Забайкалье заговорили еще в 2020 году, но начало строительства затянулось¹⁶.

Создание индустриального (промышленного) парка «СтройПром» — по-настоящему новый объект. Строительство ведется Корпорацией развития Забайкальского края, то есть фактически проект региональный.

¹⁵ Постановление Администрации Городского округа «Город Чита» от 30 ноября 2018 года № 471 // Электронный фонд правовых и нормативно-технических документов [Электронный ресурс]. URL: <https://docs.cntd.ru/document/550298342?ysclid=m260prlwa1793928778> (дата обращения: 25.01.2025).

¹⁶ Промпарки без резидентов // Московский комсомолец [Электронный ресурс]. URL: <https://www.mkchita.ru/economics/2024/10/23/promparki-bez-rezidentov.html?ysclid=m2nbxav66e15903495> (дата обращения: 25.01.2025).

Строительство спортивных объектов (Центр стрельбы из лука, Дворец единоборств) также не является новацией для стратегических планов Читы, и при этом также предусмотрено применение механизма «Дальневосточной концессии».

Можно привести примеры и из других городов. Так, в рамках реализации мастер-плана города Владивостока одним из направлений развития Владивостокской агломерации определено создание города-спутника в Надеждинском районе на Амурском заливе. В этой связи следует отметить, что такое направление расширения Владивостока было утверждено еще в 1984 году решением Совета министров СССР и не реализовывалось в силу ряда инфраструктурных и экономических ограничений, снятых в последние годы¹⁷.

Таким образом, большая часть основных проектов мастер-планов могут быть транслированы (возможно, с определенными корректировками) из уже принятых ранее планов стратегического и пространственного развития, остальные в подавляющем большинстве — это реализация различного рода федеральных и региональных программ, которые вполне реально было бы инкорпорировать и в действующие стратегические планы.

Но можно привести примеры и иного рода. Так, в 2021 году завершилось действие Стратегии развития муниципального образования «Город Астрахань» до 2021 года и, соответственно, плана по ее реализации. Актуализации Стратегии городское руководство предпочло принятие [мастер-плана](#). Разработчики предложили городу ряд проектов, играющих, по их мнению, роль точек роста: формирование культурно-образовательного и гостинично-делового кластеров, создание туристического района Коса, строительство межвузовского кампуса, новой речной пристани в районе исторической застройки и многое другое. Практически все проекты явились новациями. Однако мастер-план не был в полной мере обеспечен источниками финансирования, и, возможно, в силу этих причин начало реализации мастер-плана в Астрахани отложено до 2025–2026 года¹⁸.

Проблемы соотношения мастер-плана с документами стратегического и территориального планирования (стратегия, план, генеральный план)

Представляется, что для городских (муниципальных) органов власти, ответственных за организацию планирования городского развития, привлекательными сторонами мастер-плана, в сравнении с действующими, нормативно закрепленными документами стратегического и территориального планирования, являются отсутствие нормативных требований и ограничений, более широкое использование современной методологии проектирования, применение средств визуализации, позволяющих эффективно представить основные идеи плана.

Непосредственно в презентационных материалах мастер-планов развития дальневосточных городов можно также встретить такие мнения о преимуществах данного инструмента: позволяет получить доступ к дополнительным источникам финансирования; более широкое (по сравнению со стратегией социально-экономического развития) привлечение населения к процессу разработки¹⁹. В этой связи можно привести следующие возражения.

¹⁷ Путин: с 2025 года должна начаться реализация мастер-плана Владивостокской агломерации // Вести Приморье [Электронный ресурс]. URL: <https://vestiprim.ru/news/ptrnews/154300-putin-s-2025-goda-dolzha-nachatsja-realizacija-master-plana-vladivostokskoj-aglomeracii.html> (дата обращения: 25.01.2025).

¹⁸ Астраханский мастер-план сильно задерживается. Стоит ли его ждать? // Региональный интернет-портал Astrakhan.ru [Электронный ресурс]. URL: <https://astrakhan.su/news/society/realizaciju-meroprijatij-po-astrahanskomu-master-planu-otlozhili-na-neskolko-let/?ysclid=m4kau4v11b835408314> (дата обращения: 25.01.2025).

¹⁹ Конкурс муниципальных стратегий 2023 // Ресурсный центр по стратегическому планированию (РЦСП) при Леонтьевском центре [Электронный ресурс]. URL: https://stratplan.ru/UserFiles/Files/KMS-2023_%20Tynda_pres.pdf?ysclid=m2taa8z3gm210413392 (дата обращения: 25.01.2025); Северобайкальск. Стратегический мастер-план // Республика Бурятия. Официальный портал [Электронный ресурс]. URL: <https://egov-buryatia.ru/gsevbk/devatelnost-ekonomicheskoe-razvitiye-strategicheskoe-planirovanie/%D0%9C%D0%B0%D1%81%D1%82%D0%B5%D1%80-%D0%BF%D0%BB%D0%B0%D0%BD%20%D0%B3.%20%D0%A1%D0%B5%D0%B2%D0%B5%D1%80%D0%BE%D0%B1%D0%B0%D0%B9%D0%BA%D0%B0%D0%BB%D1%8C%D1%81%D0%BA.pdf> (дата обращения: 25.01.2025).

Никакими нормативными актами, руководящими или методическими документами не ограничиваются пределы использования визуализации информации ни при принятии стратегии социально-экономического развития, ни при принятии генерального плана. Поэтому в указанном аспекте возможности этих документов не отличаются от мастер-плана.

Доступ к дополнительным источникам финансирования актуален только применительно к реализации мастер-планов городов Дальнего Востока и Арктики. О выделении какого-либо дополнительного финансирования как универсального подхода в связи с разработкой и принятием мастер-плана речь на сегодняшний день не идет.

Привлечение представителей экспертного сообщества, общественности к процессу разработки «стандартных» документов стратегического и территориального планирования с административно-распорядительной, методической или технической точки зрения также не отличается от аналогичного процесса при разработке мастер-планов. Так, обсуждение проектов генерального плана или поправок к генеральному плану в последнее время вполне активно прошли в Волгограде, Йошкар-Оле, Ульяновске.

К преимуществам мастер-плана относят также то обстоятельство, что он позволяет обозначить приоритетность мер по развитию муниципального образования [Ключевые инструменты... 2024, 112], но это, возможно, преимущество перед генеральным планом, но не перед стратегией, которая, наряду с другими параметрами стратегического развития, призвана определять и приоритеты.

В научных публикациях можно встретить различные мнения относительно характерных функциональных признаков мастер-плана, выделяющих его среди других документов стратегического и территориального планирования. Так, например, к характерным инструментам мастер-плана относят координацию, прогнозирование, вовлечение, маркетинг, политику [Пенкина 2022]. Координация подразумевает согласование деятельности различных структур для достижения стратегических целей; прогнозирование способствует эффективному распределению ресурсов во времени и пространстве; вовлечение состоит в выработке общего мнения относительно пространственного развития в условиях широкого общественного обсуждения; маркетинг — акцент на конкурентных преимуществах для привлечения инвесторов; политика — подтверждение созидательной и эффективной социально-экономической политики, планируемой администрацией территории на обозримую перспективу.

Однако следует отметить, что все указанные особенности характерны и для такого документа стратегического планирования, как стратегия социально-экономического развития. При этом указанные моменты применительно к разработке стратегии прописаны в нормативных актах, хотя и косвенно, на уровне формулировок общих правил и задач стратегического планирования. В частности, координация действий участников стратегического планирования прямо ставится одной из задач стратегического планирования в п. 7 ст. 8 ФЗ «О стратегическом планировании». Определение ресурсов для достижения поставленных в стратегии целей социально-экономической политики, а также выбор путей и способов достижения этих целей при наиболее эффективном использовании ресурсов относятся к ключевым задачам стратегического планирования (п.п. 4, 6 ст. 8).

Вовлечение реализуется в рамках общественного обсуждения проекта стратегии, порядок которого установлен в ст. 13 ФЗ «О стратегическом планировании», и, кроме того, в законе сформулирована такая задача, как создание условий для вовлечения граждан и организаций в процесс стратегического планирования (п. 10 ст. 8).

Оценка конкурентных преимуществ территории и их учет в стратегии развития обеспечены задачами стратегического планирования (п. 2 ст. 8).

Наконец, содержание стратегии, гораздо более детально (как того требует специальная нормативно-правовая основа) разработанное, увязанное со стратегическими планами и иными стратегическими документами других уровней управления, утвержденное вышестоящими органами управления, имеющее установленный порядок мониторинга и контроля реализации, должно иметь достаточный политический вес для того, чтобы стать реальным руководством к действию.

Маркетинг — единственное, в чем мастер-планы выигрывают у других документов, прежде всего за счет активного использования современных средств визуализации, способствующих созданию привлекательного образа будущего городской среды. Сюда могут включаться «элементы трехмерного моделирования отдельных городских узлов, общественных пространств, ясные и доходчивые иллюстрации проектных решений, рассчитанные прежде всего на непрофессиональную аудиторию»²⁰. Однако минимальное регламентирование ФЗ «О стратегическом планировании» требований к форме и содержанию стратегии социально-экономического развития муниципального образования оставляет городским (муниципальным) властям широкое поле для творчества, дает возможность использовать оптимальный подход в принятии решений [Царенко, Цуев 2018, 49], в том числе решения о формах представления документов.

Таким образом, по отношению к стратегиям несправедлив упрек в негибкости по сравнению с мастер-планами, так как указанная выше минимальная степень законодательного регулирования муниципальных стратегий позволяет установить порядок их корректировки и актуализации, обеспечивающий уровень гибкости, не меньший, чем у мастер-плана.

При сравнении мастер-плана и генерального плана одним из доводов сторонников активного внедрения мастер-планирования является то обстоятельство, что четко регламентированное содержание и состав чертежей лишает данный генеральный план ситуативной гибкости [Ильина 2024, 89] и, соответственно, мастер-план, лишенный подобных ограничений, является более гибким инструментом. Согласно п. 11 ст. 9 Градостроительного кодекса РФ²¹, генеральные планы поселений, муниципальных и городских округов принимаются на достаточно длительный срок — не менее чем 20 лет. Однако представляется, что закрепление основных правил застройки на такой, а часто и гораздо больший, срок не является бюрократической самоцелью, а призвано уберечь городскую среду от поспешных, не всегда продуманных и просчитанных решений [Белкин 2015, 19]. Генеральный план консолидирует все правила, требования и ограничения, предъявляемые действующим законодательством к городской застройке, является инструментом градостроительной дисциплины. При этом данный документ не является жестко закрепленным на все двадцать лет действия: внесение поправок и изменений в генеральный план не является чем-то невозможным, предусмотрено законодательством и широко практикуется.

Кроме того, высказывались претензии, что генеральный план как в период разработки, так и в процессе реализации не предусматривает обратной связи с населением и бизнесом. Это также не соответствует действительности: обязательность проведения обсуждений, публичных слушаний по проектам генеральных планов или внесению изменений в генеральные планы, а также порядок организации их проведения предусмотрены законодательством. Если же говорить о формах предоставления информации в документах территориального планирования (строгость

²⁰ Материалы Круглого стола «Мастер-планы в системе документов стратегического и территориального планирования» // LC-AV [Электронный ресурс]. URL: <https://lc-av.ru/wp-content/uploads/2022/05/S.YU.-Truhachev.pdf?ysclid=m3ebvzknwg221644084> (дата обращения: 25.01.2025).

²¹ Градостроительный кодекс Российской Федерации (ГрК РФ) от 29 декабря 2004 г. №190-ФЗ // Гарант [Электронный ресурс]. URL: <https://base.garant.ru/12138258/?ysclid=m4zbl5swk3477616453> (дата обращения: 25.01.2025).

и ограниченность которых по сравнению с используемыми в мастер-планах также отмечается в публикациях²²), то, если минимальные обязательные требования к описанию и отображению объектов установлены нормативно²³, максимальные никак не регламентированы и возможные перспективные наработки, реализуемые в мастер-планировании, вполне могут быть использованы.

Документы стратегического и территориального планирования в настоящее время увязаны между собой рядом нормативных положений. Так, о необходимости увязки генерального плана и документов стратегического планирования говорится в ст. 6 (о необходимости приложения к генеральному плану материалов по его обоснованию) и в п. 1 ст. 7 Градостроительного кодекса РФ, который требует включения в состав обосновывающих материалов, в частности, сведений «об утвержденных документах стратегического планирования, о национальных проектах, об инвестиционных программах субъектов естественных монополий, организаций коммунального комплекса».

Подготовку документов территориального планирования, включая генеральный план, согласно п. 5.2 ст. 9 Градостроительного кодекса РФ, необходимо осуществлять с учетом положений таких документов стратегического планирования, как стратегия социально-экономического развития муниципального образования и план мероприятий по ее реализации, бюджетный прогноз на долгосрочный период, стратегия пространственного развития Российской Федерации, государственные программы Российской Федерации, национальные проекты, государственные программы субъекта Российской Федерации, муниципальные программы.

Система же связей мастер-планов с другими документами, в силу отсутствия каких-либо нормативных установлений, остается не вполне определенной.

В Национальном стандарте рекомендовано цели городского развития назначать с учетом положений документов стратегического и территориального планирования (причем документов всех уровней), долгосрочных прогнозов развития, национальных проектов и государственных программ. Инструментами реализации мастер-плана, по замыслу разработчиков Стандарта, являются муниципальные программы. Следует отметить, что, несмотря на отсутствие прямого на то указания в ФЗ «О стратегическом планировании», по смыслу закона муниципальные программы являются инструментами реализации стратегии социально-экономического развития муниципального образования.

Согласно Методическим указаниям Минвостокразвития, мастер-план может быть как составной частью стратегии социально-экономического развития, так и отдельным документом планирования. Однако с учетом рекомендуемого содержания мастер-плана, имеющего в данной концепции выраженную стратегическую направленность, немедленно возникает вопрос о соотношении стратегических положений мастер-плана и аналогичных положений стратегии. В контексте этого вопроса данная концепция предполагает только, что при разработке мастер-плана целесообразно учитывать положения документов стратегического и территориального планирования муниципального образования (как действующих, так и предшествующих), а также документов стратегического и территориального планирования федерального и регионального уровней.

В третьей концепции, представленной в Методических рекомендациях Минэкономразвития, коллизия дублирования стратегии мастер-планом (или наоборот) решается, как уже было упомянуто

²² Материалы Круглого стола «Мастер-планы в системе документов стратегического и территориального планирования» // LC-AV [Электронный ресурс]. URL: <https://lc-av.ru/wp-content/uploads/2022/05/S.YU.-Truhachev.pdf?ysclid=m3ebvzknwg221644084> (дата обращения: 25.01.2025).

²³ См.: Приложение. Требования к описанию и отображению в документах территориального планирования объектов федерального значения, объектов регионального значения, объектов местного значения // Гарант [Электронный ресурс]. URL: https://base.garant.ru/71856140/53f89421bbdaf741eb2d1ecc4ddb4c33/#block_1000 (дата обращения: 25.01.2025).

выше, радикально: мастер-план рекомендовано разрабатывать только в случае отсутствия стратегии (и тогда он фактически занимает ее место), а реализацию мастер-плана предлагается осуществлять путем изменения генерального плана.

Обоснование концепции мастер-плана как проекта актуализации или корректировки документов стратегического планирования

Обобщая вышеизложенное, можно кратко сформулировать, что мастер-план в современной российской практике планирования городского (муниципального) развития — это специализированный документ в области стратегического и территориального планирования, сочетающий в себе концептуальные ориентиры и стратегические цели развития муниципального образования и увязанные с этими ориентирами и целями комплексы экономических и социальных проектов. Специализированный характер этого документа определяется целями его разработки — необходимостью активизации социально-экономического развития города (муниципального образования) в непосредственной увязке с реализацией градостроительных проектов.

Сочетая в себе признаки стратегического документа и документа территориального планирования, мастер-план не нашел своего нормативно-правового закрепления. Это объясняется тем, что, как показало исследование мастер-планов в отечественной практике, трудно выделить уникальный набор признаков данного инструмента, позволявший бы четко идентифицировать его с помощью нормативного закрепления. Соответственно, нет понимания места мастер-планов в системе стратегического планирования.

Выше было показано, что некоторые попытки определить место мастер-плана среди документов стратегического планирования предприняты в отдельных документах стратегического и методического характера. Так, например, в Методических указаниях Минвостокразвития (а также в Стратегии развития туризма в Российской Федерации) предусмотрено, что мастер-план может быть разделом стратегического документа регионального или муниципального уровня. В Методических рекомендациях Минэкономразвития мастер-план вообще должен встать на место стратегии в случае ее отсутствия.

Мнение о том, что мастер-план должен остаться стратегическим документом и может слиться со стратегией социально-экономического развития разделяется и представителями экспертного сообщества [Ключевые инструменты... 2024, 112].

Однако проблема корректной инкорпорации мастер-планов в действующую систему городского (муниципального) планирования сохраняется. Для решения проблемы предлагается концепция мастер-плана как специальным образом оформленного проекта актуализации или корректировки документов стратегического планирования муниципального образования. Под специальным оформлением здесь понимается наработанные практикой и зафиксированные в методических документах, прежде всего в Национальном стандарте, методические и технические приемы разработки и представления мастер-планов.

В случае если мастер-план разрабатывается в отсутствие документов стратегического планирования, его следует считать первоначальным изданием таких документов (стратегии социально-экономического развития и плана по ее реализации). Стратегическая часть мастер-плана становится основной содержательной частью непосредственно стратегии социально-экономического развития, проектная составит план по реализации стратегии. Если концепция Минэнерго, предусматривающая вариант, когда мастер-план разрабатывается при отсутствии стратегии социально-экономического развития, как показано выше, может быть оценена как некорректная с правовой точки зрения, то предлагаемая форма актуализации или корректировки

документов стратегического планирования ограничена только на уровне соблюдения общих принципов стратегического планирования.

В остальных случаях мастер-план представляет собой программу, разрабатываемую в ситуациях, требующих оперативного изменения или оперативной активизации ряда направлений социально-экономической и градостроительной политики. Примерами таких ситуаций могут являться, например, подготовка городов к проведению масштабных международных форумов, спортивных соревнований, программа ускоренного развития городов Дальнего Востока и Арктики, программы комплексного развития территорий и т. п. В этой связи уместно вспомнить, что при принятии первого мастер-плана (план развития Перми) первоочередное внимание обращалось на то, что мастер-план способен «гибко реагировать на изменения внешней среды и возникновение непредвиденных обстоятельств»²⁴. Муниципальные органы власти могут принять решение о разработке мастер-плана и в отсутствие таких ярко выраженных факторов — для придания нового импульса развитию муниципального образования, если посчитают, что положения действующих стратегических документов утратили в значительной степени свою стимулирующую роль. Иными словами, можно говорить о том, что в данном случае может идти речь о фактической актуализации стратегии. Направления пространственного развития, предлагаемые мастер-планом, становятся в таком случае составной частью генерального плана путем включения в него соответствующих корректировок.

Актуализация или корректировка стратегии по смыслу стратегического планирования необходимы для приведения целей, задач, состава обеспечивающих их реализацию мероприятий в соответствие с изменившейся социально-экономической ситуацией. В частности, такая необходимость может определяться существенными изменениями федеральной или региональной политики в аспекте муниципального развития. Кроме того, поводами для начала процедуры актуализации или корректировки могут быть поступления предложений от субъектов стратегического планирования; результаты аналитических исследований, существенным образом меняющих оценки различных параметров социально-экономического развития; значительные изменения финансово-ресурсного обеспечения и др.

Следует отметить, что мастер-план может быть разным по масштабу и глубине проработки проектных решений и, соответственно, его положения могут не заменять, а дополнять положения стратегии и (или) плана по ее реализации. И в этом аспекте важно, что данная концепция не противоречит и такой достаточно распространенной практике, когда мастер-план не является стратегическим документом, охватывающим все сферы развития муниципального образования, а представляет собой проект застройки (или иного инфраструктурного развития) на ограниченном участке территории или проект развития городской территории в одном отдельно взятом аспекте (примеры: Мастер-план исторического центра Петропавловска-Камчатского, Туристический мастер-план Тобольска [Герцберг 2023] и т. п.).

Не должно возникать в предлагаемой концепции противоречия с порядком корректировок, установленным в регионах на уровне методических рекомендаций, стратегий социально-экономического развития муниципальных образований, в силу того, что, как было показано выше, стратегическая часть мастер-планов по задачам разработки, системе целеполагания и структуре не отличается от стратегии социально-экономического развития. Возможные несоответствия по предлагаемым в методических рекомендациях формальным признакам (срокам, порядку утверждения и т. п.) устраняются взаимным согласованным решением региональных и муниципальных органов управления.

²⁴ Мастер-план // Муниципальное образование город Пермь [Электронный ресурс]. URL: https://www.gorodperm.ru/actions/building-up/genplan/master_plan/ (дата обращения: 25.01.2025).

Кроме того, для сближения стратегии и мастер-плана целесообразно технологические и методологические новации, применяемые при разработке мастер-планов и позволяющие более эффективно разрабатывать и представлять плановые и проектные разработки, использовать при разработке или актуализации стратегий социально-экономического развития муниципальных образований и плана по их реализации. В частности, заслуживает внимания типизация городов (центральные, обособленные, города-спутники) и основанная на ней дифференциация подходов при разработке стратегии развития, методика предварительного анализа социально-экономического положения территории, современные подходы к визуализации ключевых проектов и другие наработки, предложенные в Национальном стандарте. Целесообразно дифференцировать требования к разработке мастер-планов и по видам муниципальных образований.

При этом полагаем, что нормативно закреплять мастер-планы в законодательстве о стратегическом планировании нецелесообразно. Как было показано выше, понятие мастер-плана в практике приобрело слишком большое содержание, выйдя далеко за пределы городского стратегического и территориального планирования. Если же предположить некую адаптацию этого понятия применительно к системе законодательного регулирования стратегического планирования, то это будет сопряжено со значительными трудностями, так как основные сущностные признаки стратегических разделов мастер-плана (целеполагание, структура, порядок разработки) не отличаются от признаков документов стратегического планирования, предусмотренных законодательством. При сложившихся обстоятельствах нормативное закрепление мастер-планов в законодательстве о стратегическом планировании стало бы нарушением таких принципов законодательной техники, как принцип правовой определенности, требующий, в частности, формулирования правовых норм, не приводящего к противоречиям в процессе правоприменения [Новопавловская 2022, 98], и принцип экономии правового регулирования, требующий правового вмешательства только тогда, когда без него невозможно обойтись [Горобец 2019, 7].

Заключение

Подводя итог рассмотрению особенностей мастер-планов как планировочных документов, можно отметить следующее.

В современной отечественной практике единый подход к понятию мастер-плана отсутствует, а сама эта практика распространяется на самые разнообразные по масштабу и предметной области виды планирования.

Целеполагание, структура и содержание мастер-плана сходны с целеполаганием, структурой и содержанием стратегии социально-экономического развития муниципального образования. В различных концепциях мастер-планирования предусматривается разный подход к наличию в составе мастер-плана конкретных проектных мероприятий, направленных на достижение стратегических целей: мастер-план может быть либо чисто стратегическим, либо сочетать в себе признаки стратегии и плана по ее реализации. Подходы к определению комплексов мероприятий, включаемых разработчиками в мастер-планы, также различаются. Это могут быть заимствования из бывших или действующих документов стратегического и территориального планирования; проекты, явившиеся следствием проецирования на муниципальный уровень различных федеральных и региональных программ, а также собственные проекты разработчиков мастер-плана с учетом сформированной ими концепции развития муниципального образования.

На практике наиболее явным функциональным признаком, отличающим мастер-планы от стратегий социально-экономического развития, в большинстве случаев является форма представления, основанная на активном использовании современных средств визуализации и

способствующая созданию понятного для широкого круга заинтересованных лиц и привлекательного образа будущего городской среды или какого-либо из ее составляющих.

Противоречивыми в разных методологических концепциях и в практике применения являются оценки соотношения мастер-планов с документами стратегического и территориального планирования, что не в последнюю очередь объясняется отсутствием единого подхода к понятию мастер-плана и применением его к планированию изменений объектов различного масштаба и с различными целями.

Для решения проблемы соотношения мастер-плана и документов стратегического планирования предлагается следующая концепция: мастер-план должен представлять собой специальным образом оформленный проект актуализации или корректировки документов стратегического планирования муниципального образования. Под специальным оформлением здесь понимается наработанные практикой и зафиксированные в ряде методических документов методические и технические приемы разработки и представления мастер-плана.

Если мастер-план разрабатывается в отсутствие документов стратегического планирования, то его следует считать первоначальным изданием таких документов (стратегии социально-экономического развития и плана по ее реализации). В остальных случаях мастер-план представляет собой программу, разрабатываемую в ситуациях, требующих оперативного изменения или оперативной активизации ряда направлений социально-экономической и градостроительной политики.

При этом для гармонизации процессов стратегического планирования и соблюдения требований законодательства считаем целесообразным распространение на разработку мастер-планов требований к основаниям и порядку актуализации стратегических документов, установленных ФЗ «О стратегическом планировании». В то же время непосредственное законодательное закрепление понятия «мастер-план» в действующем законодательстве признано нецелесообразным.

Практическая реализация предложенной концепции возможна через создание Минэкономразвития рамочных методических рекомендаций для регионов по разработке стратегий социально-экономического развития муниципальных образований, включающих положения о возможности и порядке использования мастер-планов для актуализации и корректировки стратегий и планов по их реализации.

Список литературы:

Белкин А.Н. Перспективное направление развития градостроительной культуры в России // Вестник Московского государственного университета леса — Лесной вестник. 2015. Т. 19. № 5. С. 17–22.

Герцберг Л.Я. Является ли мастер-план эффективным инструментом развития территорий в России // Academia. Архитектура и строительство. 2023. № 2. С. 5–14. DOI: [10.22337/2077-9038-2023-2-5-14](https://doi.org/10.22337/2077-9038-2023-2-5-14)

Горобец В.Д. О принципе экономии правового регулирования и его значимости для законотворческого процесса // Право и государство: теория и практика. 2019. № 9(177). С. 6–8.

Ильина И.Н. Изменение подходов к процессу генерального планирования городов: трансформация смыслов или смена названия // Вопросы государственного и муниципального управления. 2024. № 1. С. 84–109. DOI: [10.17323/1999-5431-2024-0-1-84-109](https://doi.org/10.17323/1999-5431-2024-0-1-84-109)

Ключевые инструменты управления развитием территорий: генеральные планы или мастер-планы (Круглый стол 02.11.2023) / сост. И.А. Зверева // Вопросы государственного и муниципального управления. 2024. № 1. С. 110–123.

Новопавловская Е.Е. Принцип правовой определенности в практике Конституционного суда Российской Федерации // Правовая мысль. 2022. № 2(5). С. 97–103. DOI: [10.55000/MCU.LegTh.2022.5.2.012](https://doi.org/10.55000/MCU.LegTh.2022.5.2.012)

- Пенкина Н.В. Мастер-план как основа формирования туристской территории // Московский экономический журнал. 2022. Т. 7. № 7. DOI: [10.55186/2413046X.2022.7.7.403](https://doi.org/10.55186/2413046X.2022.7.7.403)
- Фоменко Н.М., Арбузова Т.А. Выбор стратегического целевого индикатора развития социально-экономической системы крупнейших городов России органами публичного управления // Вестник Евразийской науки. 2023. Т. 15. № S3. URL: <https://esj.today/PDF/66FAVN323.pdf>
- Царенко А.С., Цуев А.С. Разработка стратегий социально-экономического развития крупных городов // Вестник Московского университета. Серия 21. Управление (государство и общество). 2018. № 3. С. 41–70.
- Шпакова Р.Н. Стратегическое планирование на федеральном уровне: основные элементы и структурно-логические связи // Государственное управление. Электронный вестник. 2024. № 103. С. 102–114. DOI: [10.55959/MSU2070-1381-103-2024-102-114](https://doi.org/10.55959/MSU2070-1381-103-2024-102-114)
- Amirtahmasebi R., Orloff M., Wahba S. Regenerating Urban Lands: A Practitioner's Guide to Leveraging Private Investment. Washington, DC: World Bank Publications, 2016.
- Khadour N., Fekete A., Sárospataki M. The Role of the Master Plan in City Development, Latakia Master Plan in an International Context // Land. 2023. Vol. 12. Is. 8. DOI: [10.3390/land12081634](https://doi.org/10.3390/land12081634)
- Peter L.L., Yang Y. Urban Planning Historical Review of Master Plans and the Way Towards a Sustainable City: Dar es Salaam, Tanzania // Frontiers of Architectural Research. 2019. Vol. 8. P. 359–377. DOI: [10.1016/j.foar.2019.01.008](https://doi.org/10.1016/j.foar.2019.01.008)
- Vähäaho I. Underground Space Planning in Helsinki // Journal of Rock Mechanics and Geotechnical Engineering. 2014. Vol. 6. Is. 5. P. 387–398. DOI: [10.1016/j.jrmge.2014.05.005](https://doi.org/10.1016/j.jrmge.2014.05.005)
- Zaidan E., Abulibdeh A. Master Planning and the Evolving Urban Model in the Gulf Cities: Principles, Policies, and Practices for the Transition to Sustainable Urbanism // Planning Practice & Research. 2020. Vol. 36. Is. 2. P. 193–215. DOI: [10.1080/02697459.2020.1829278](https://doi.org/10.1080/02697459.2020.1829278)

References:

- Amirtahmasebi R., Orloff M., Wahba S. (2016) *Regenerating Urban Lands: A Practitioner's Guide to Leveraging Private Investment*. Washington, DC: World Bank Publications.
- Belkin A.N. (2015) The Perspective Direction of Urban Planning Culture Development in Russia. *Vestnik Moskovskogo gosudarstvennogo universiteta lesa — Lesnoy vestnik*. Vol. 19. No. 5. P. 17–22.
- Fomenko N.M., Arbuzova T.A. (2023) Selection of a Strategic Target Indicator for the Development of the Socio-Economic System of Russia's Largest Cities by Public Authorities. *Vestnik Evraziyskoy nauki*. Vol. 15. No. S3. Available at: <https://esj.today/PDF/66FAVN323.pdf>
- Gertsberg L.Ya. (2023) Is The Master Plan an Effective Tool for the Development of Territories in Russia? *Academia. Academia. Arkhitektura i stroitel'stvo*. No. 2. P. 5–14. DOI: [10.22337/2077-9038-2023-2-5-14](https://doi.org/10.22337/2077-9038-2023-2-5-14)
- Gorobets V.D. (2019) On the Principle of Saving Legal Regulation and Its Importance for the Legislative Process. *Pravo i gosudarstvo: teoriya i praktika*. No. 9(177). P. 6–8.
- Irina I.N. (2024) Changing the Approach to Urban Master Planning: Transformation of Meaning or Name Change. *Voprosy gosudarstvennogo i munitsipal'nogo upravleniya*. No. 1. P. 84–109. DOI: [10.17323/1999-5431-2024-0-1-84-109](https://doi.org/10.17323/1999-5431-2024-0-1-84-109)
- Khadour N., Fekete A., Sárospataki M. (2023) The Role of the Master Plan in City Development, Latakia Master Plan in an International Context. *Land*. Vol. 12. Is. 8. DOI: [10.3390/land12081634](https://doi.org/10.3390/land12081634)
- Novopavlovskaya E.E. (2022) The Principle of Legal Certainty in the Practice of the Constitutional Court of the Russian Federation. *Pravovaya mys'*. No. 2(5). P. 97–103. DOI: [10.55000/MCU.LegTh.2022.5.2.012](https://doi.org/10.55000/MCU.LegTh.2022.5.2.012)
- Penkina N.V. (2022) Master Plan as a Basis for Touristic Territory Generation. *Moskovskiy ekonomicheskij zhurnal*. Vol. 7. No. 7. P. 377–391. DOI: [10.55186/2413046X.2022.7.7.403](https://doi.org/10.55186/2413046X.2022.7.7.403)

Peter L.L., Yang Y. (2019) Urban Planning Historical Review of Master Plans and the Way Towards a Sustainable City: Dar es Salaam, Tanzania. *Frontiers of Architectural Research*. Vol. 8. P. 359–377. DOI: [10.1016/j.foar.2019.01.008](https://doi.org/10.1016/j.foar.2019.01.008)

Shpakova R.N. (2024) Strategic Planning at Federal Level: Main Elements and Structural and Logical Connections. *Gosudarstvennoye upravleniye. Elektronnyy vestnik*. No. 103. P. 102–114. DOI: [10.55959/MSU2070-1381-103-2024-102-114](https://doi.org/10.55959/MSU2070-1381-103-2024-102-114)

Tsarenko A.S., Tsuev A.S. (2018) Development of Strategies for Social and Economic Development of Large Cities. *Vestnik Moskovskogo universiteta. Seriya 21. Upravlenie (gosudarstvo i obshchestvo)*. No. 3. P. 41–70.

Vähäaho I. (2014) Underground Space Planning in Helsinki. *Journal of Rock Mechanics and Geotechnical Engineering*. Vol. 6. Is. 5. P. 387–398. DOI: [10.1016/j.jrmge.2014.05.005](https://doi.org/10.1016/j.jrmge.2014.05.005)

Zaidan E., Abulibdeh A. (2020) Master Planning and the Evolving Urban Model in the Gulf Cities: Principles, Policies, and Practices for the Transition to Sustainable Urbanism. *Planning Practice & Research*. Vol. 36. Is. 2. P. 193–215. DOI: [10.1080/02697459.2020.1829278](https://doi.org/10.1080/02697459.2020.1829278)

Zvereva I.A. (ed.) (2024) Key Tools for Managing Territory Development: General Plans or Master Plans (Round Table Meeting, 02.11.2023). *Voprosy gosudarstvennogo i munitsipal'nogo upravleniya*. No. 1. P. 110–123.

Управление образованием
Education management

УДК 334.7

DOI: 10.55959/MSU2070-1381-110-2025-166-178

Бережливый стартап для повышения конкурентоспособности российских вузов:
научно-теоретические аспекты

Шаймиева Эльмира Шамилевна¹

Доктор экономических наук, SPIN-код РИНЦ: [5592-5270](#), ORCID: [0000-0002-9588-0199](#), shaimieva@ieml.ru

Казанский инновационный университет им. В.Г. Тимирязова (ИЭУП), Казань, РФ.

Гумерова Гюзель Исаевна

Доктор экономических наук, профессор, SPIN-код РИНЦ: [4426-5494](#), ORCID: [0000-0002-5198-7576](#), GIGumerova@fa.ru

Финансовый университет при Правительстве РФ, Москва, РФ.

Гареева Эльвина Римовна²

Студент бакалавриата, ORCID: [0009-0005-9409-1963](#), elvina.gareeva20030907@gmail.com

Казанский инновационный университет им. В.Г. Тимирязова (ИЭУП), Казань, РФ.

Аннотация

Бережливый (экономичный) стартап — новый объект исследования внедрения бережливого управления как определенной концепции управления в российских вузах на основе системы стандартов в области бережливого производства и рассматривается в качестве возможности повышения конкурентоспособности вузов. Объект исследования — бережливое управление в вузе как источник повышения его конкурентоспособности; предмет — бережливый стартап как компонент бережливого управления в вузах, где выгодополучателями являются «внешний» и «внутренний» участники образовательного процесса, отражающий конкурентные преимущества вуза в областях «инновационное предпринимательство», «социальная сфера». К целям исследования относятся актуализация развития бережливого управления в вузах и уточнение участников рынка бережливого управления в российских вузах. Методы включают общенаучные методы, анализ контента сайта Ассоциации бережливых вузов. Информационную базу исследования составляют труды в Научной электронной библиотеке (elibrary), Google Scholar. В результате проведенного анализа на основе рассмотрения работ в области «Публикационная активность» с 2020 года по настоящее время уточнена эволюция развития бережливого управления в вузах, в российском образовательном пространстве в целом; уточнены понятия бережливого управления в вузах и бережливого стартапа в широком и узком смысле слова. Отмечено, что принципиальным отличием бережливого управления в вузах в узком и широком понимании является наличие экосистемы вуза, сетевого характера взаимодействия всех ее участников. Сформированное определение носит методологическое значения для всей системы высшего образования и предполагает необходимость скорректировать стандарты бережливого управления с учетом сущности образования и формировать стандарты для создания нового продукта на основе стандартов бережливого управления согласно требованиям конкретного направления индустриального партнера (промышленности, сферы услуг, здравоохранения, креативных индустрий).

Ключевые слова

Бережливое управление, бережливый стартап, ценностный продукт, минимально жизнеспособный продукт, производительность труда, конкурентоспособность вузов.

Для цитирования

Шаймиева Э.Ш., Гумерова Г.И., Гареева Э.Р. Бережливый стартап для повышения конкурентоспособности российских вузов: научно-теоретические аспекты // Государственное управление. Электронный вестник. 2025. № 110. С. 166–178. DOI: 10.55959/MSU2070-1381-110-2025-166-178

Lean Startup to Increase the Competitiveness of Russian Universities: Scientific and
Theoretical Aspects

Elmira Sh. Shaimieva³

DSc (Economics), ORCID: [0000-0002-9588-0199](#), shaimieva@ieml.ru

Kazan Innovative University named after V.G. Timiryasov (IEML), Kazan, Russian Federation.

Guzel I. Gumerova

DSc (Economics), Professor, ORCID: [0000-0002-5198-7576](#), GIGumerova@fa.ru

Financial University under the Government of the Russian Federation, Moscow, Russian Federation.

¹ Корреспондирующий автор.

² Разработчик стартап-проекта, участница программ «Акселератор КИУ 2023», «Топ-1000 университетских стартапов» (в команде соавторов; 2024 г., место 703–705).

³ Corresponding author.

Elvina R. Gareeva⁴

Bachelor's degree student, ORCID: [0009-0005-9409-1963](https://orcid.org/0009-0005-9409-1963), elvina.gareeva20030907@gmail.com

Kazan Innovative University named after V.G. Timiryasov (IEML), Kazan, Russian Federation.

Abstract

A lean (economical) startup as a new object of research for introducing lean management as a specific management concept in Russian universities, based on a system of standards in the field of lean manufacturing, is considered as an opportunity to increase the competitiveness of universities. The object of the research is lean management in higher education institutions as a source of increasing their competitiveness while the subject is a lean startup as a component of lean management in universities, where the beneficiaries are "external" and "internal" participants in the educational process; reflecting the competitive advantages of the university in the fields of innovative entrepreneurship, social sphere. The research aim is to update the development of lean management in higher education institutions; to clarify the participants of the lean management market in Russian universities. The methods include general scientific methods, analysis of the website of the Association of Lean Universities. The research information base covers the works in the Scientific Electronic Library, Google Scholar. As a result, the evolution of the development of lean management in universities, in the Russian educational space, is clarified based on the analysis of the works of researchers in the field of "Publication activity" from 2020 to the present; the concepts of lean management in universities and lean startup in the broad and narrow senses of the word are clarified. It is noted that the fundamental difference between lean management in universities in a narrow and broad senses is the presence of the university ecosystem, the network nature of all its participants' interaction. The formed definition has methodological significance for the entire higher education system, including the need to adjust lean management standards taking into account the essence of education; the need to form standards for creating a new product based on lean management standards, according to the requirements of a specific area of the industrial partner (industry, services, healthcare, creative industries).

Keywords

Lean management, lean startup, value product, minimum viable product, labor productivity, competitiveness of universities.

For citation

Shaimieva E.Sh., Gumerova G.I., Gareeva E.R. (2025) Lean Startup to Increase the Competitiveness of Russian Universities: Scientific and Theoretical Aspects. *Gosudarstvennoye upravleniye. Elektronnyy vestnik*. No. 110. P. 166–178. DOI: 10.55959/MSU2070-1381-110-2025-166-178

Дата поступления/Received: 21.01.2025

Введение

Бережливое управление, включая бережливые технологии и производство, является значимым инструментом в реализуемом с 2018 г. российском экономическом пространстве Федеральном [проекте](#) «Производительность труда», его федеральных, региональных центрах компетенций (далее — Проект). Образовательные организации являются полноправными участниками Проекта, используя бережливые практики в своей деятельности, учитывая их человекоцентричный, гуманный характер, возможности повышения операционной деятельности [Khan et al. 2024].

В сфере образования бережливое управление является основой созданной в 2018 г. Ассоциации бережливых вузов в РФ (далее — Ассоциация), в составе которой изначально было 11 российских институтов и университетов разных направлений, а на момент исследования — 14⁵. Понятие и сущность бережливого стартапа, связанные с бережливым управлением в виде минимально жизнеспособного продукта, активно используются в практике «Платформы университетского технологического предпринимательства» — федерального [проекта](#) Министерства науки и высшего образования РФ, стартовавшего с 2022 г. в целях развития технологического предпринимательства, создания высокотехнологичных стартапов.

Мощные потоки бережливого управления в вузах по созданию ценностного результата в образовательном процессе, являющегося общественно значимым благом и осуществляемым в интересах человека, семьи, общества и государства, должны привести, по мнению авторов, к появлению разнообразных проектов в области бережливого управления, объектов

⁴ Developer of a startup project, participant of the KIU Accelerator 2023, [Top 1000 University Startups programs](#) (in the team of co-authors; 2024, place 703–705).

⁵ Ассоциация бережливых вузов создана на базе 11 российских институтов и университетов // ТАСС [Электронный ресурс]. URL: <https://tass.ru/v-strane/5847855> (дата обращения: 04.01.2025).

интеллектуальной собственности как результату многочисленных бережливых стартапов вузов — экосистем знаний и передовых технологий федерального, регионального уровней⁶.

Методы исследования

Объект исследования — бережливое управление в вузе как источник его конкурентоспособности в образовательном пространстве; предмет исследования — бережливый стартап как элемент бережливого управления в вузах, где выгодополучателями являются «внешний» и «внутренний» участник образовательного процесса, отражающий конкурентные преимущества вуза в областях «инновационное предпринимательство», «социальная сфера» в соответствующих рейтингах вузовского образования. Цели исследования: 1) актуализировать развитие бережливого управления в вузах, содержание данного процесса; 2) уточнить участников рынка бережливого управления в российских вузах.

В исследовании использованы общенаучные методы и способы: количественный и качественный анализ, систематизация, анализ, синтез, методы группировки, сравнения. Теоретической и методологической основой работы являются научные разработки в области бережливого управления в организациях сферы образования, бережливого стартапа, развития тойтизма как философии управления в организациях.

Информационную базу составили труды исследователей в Научной электронной библиотеке (НЭБ), Google Scholar; материалы сайта Ассоциации бережливых вузов.

Методология исследования заключается в проведении следующих научно-исследовательских работ: поиск источников в НЭБ по семи группам ключевых слов в двух областях поиска («Бережливое управление», «Бережливый стартап») по следующим условиям поиска: за все время; количество трудов в девяти типах публикаций (статьи в журнале, книги, депонированные рукописи, диссертации, отчеты, патенты, наборы данных, гранты, материалы конференции (Таблица 1)). Необходимо при этом отметить следующее:

- переход от первой группы ключевых слов «бережливое управление образование» ко второй обусловлен необходимостью исследования специфики внедрения бережливого управления в высшей школе;
- переход от второй группы ключевых слов «бережливое управление высшее образование» к третьей обусловлен необходимостью исследования содержания и составляющих бережливого управления в образовании в цифровой экономике;
- переход от третьей группы ключевых слов «бережливый стартап образование» к четвертой группе обусловлен отсутствием работ в данной группе;
- переход от четвертой группы слов «бережливый стартап» к пятой обусловлен отождествлением понятий «бережливый стартап» и «минимально жизнеспособный продукт»;
- переход от пятой группы слов «Minimal Viable Product стартап» к шестой обусловлен отсутствием работ в данной группе.

⁶ Ст. 2 ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» от 29.12.2012 № 273-ФЗ // Закон «Об образовании в Российской Федерации» 2025 [Электронный ресурс]. URL: <https://zakonobobrazovanii.ru/zakon-ob-obrazovanii.pdf> (дата обращения: 04.01.2025).

Таблица 1. Результаты поиска в НЭБ по семи группам ключевых слов⁷

Ключевые слова	Количество работ, ед.	Дата первой публикации (или одной из первых) в НЭБ		
А	Б	В	Г (все отрасли)	Д (образование)
I-я область поиска: «Бережливое управление»				
1. Бережливое управление образование	173	2011		2013
2. Бережливое управление высшее образование	46	2015		
II-ая область поиска: «Бережливый стартап»				
3. Бережливый стартап образование	0	0	0	0
4. Бережливый стартап	61	2016	2016	2023
5. Минимально жизнеспособный продукт	103	2014		2020
6. Minimal Viable Product стартап	0	0	0	0
7. Минимально жизнеспособный продукт стартап	1	2023		

Анализ результатов предшествующих работ как основа разработанности темы

В исследовании З.А. Федосеевой рассматриваются вопросы применения бережливого управления в системе общего образования Челябинской области с 2019–2021 гг. в рамках реализации проекта «Эффективный регион», полноправным участником которого является система образования Челябинской области [Федосеева 2021]. В исследовании раскрывается содержание бережливых технологий, синонимичных, по мнению автора, понятиям «бережное использование», «бережливое отношение», «рациональное применение». Отмечая человека как цель управленческих усилий, в том числе на уровне образовательной организации, автор подчеркивает, что «...человек и социально значимые ценности выступают в качестве цели любого вида управленческой активности...» [Там же, 116]. Развитие бережливого управления в системе общего образования в аспекте реализации проекта «Эффективный регион» направлено на формирование «бережливого сознания» [Там же, 117].

В одном из первых исследований (проиндексированном в НЭБ) бережливого управления в системе высшего образования исследуется «...роль активных методов обучения для формирования бережливого мышления на примере применения конкретных деловых игр...» в техническом вузе с целью освоения бережливого подхода [Надреева и др. 2015, 2].

В исследовании Г.В. Суловицкой на примере 19 университетов (грантополучателей в рамках программы стратегического академического лидерства «Приоритет 2030») Приволжского федерального округа рассматриваются вопросы формирования ими модели реализации инновационной политики на основе показателей коммерческого использования интеллектуальной собственности [Суловицкая 2023]. Примечателен подход автора, заключающийся в рассмотрении университетов как экосистемы региона. Актуализируя роль университетов в развитии регионов, исследователь отмечает препятствия для развития их до роли драйверов экономического развития регионов: «...недостаточная эффективность механизмов стратегического управления инновационной деятельностью, механизмов управления интеллектуальной собственностью, механизмов

⁷ Составлено авторами на основе поискового запроса в НЭБ. Примечание: Г — непереводная работа, статьи из печатных научных журналов (или электронных версий печатных научных журналов); монографии; опубликованные материалы научных конференций (очных, не онлайн) с указанием использованной литературы; патенты, где искомые ключевые слова встречаются в заглавии, аннотации, тексте или ключевых словах. Областью применения являются все виды экономической деятельности; Д — непереводная работа, статьи из печатных научных журналов (или электронных версий печатных научных журналов); монографии; опубликованные материалы научных конференций (очных, не онлайн) с указанием использованной литературы; патенты, где искомые ключевые слова встречаются в заглавии, аннотации, тексте или ключевых словах. Областью применения является «образование». Необходимо отметить также, что некоторые работы из трех подгрупп ключевых слов могут встречаться в более чем двух подгруппах. Это не является принципиальным для результатов настоящего исследования.

инкубации технологических стартапов и др...» [Там же, 79]. Автор отмечает необходимость внедрения инструментов бережливого управления «...с позиций проектного подхода, электронного документооборота, организации рабочих мест по системе 5S...» [Там же]. Применительно к теме настоящего исследования необходимо отметить отсутствие подхода университетских стартапов к коммерциализации разработок (стратегия Market-pull), нацеленности на реализацию формата «технологического толчка» (Technology Push), а также запланированного внедрения проектов бережливого, гибкого управления [Там же, 84].

Понятие «экосистема» исследуется в работе Е.В. Нехода, И.В. Рощиной, Л. Пань в аспекте производственных систем «фордизма» и «тойотизма» [Нехода и др. 2023]. К характеристикам системы производства «фордизм», согласно авторам, относятся стандартизированные крупносерийные производства, высокий уровень заработной платы, высокая эффективность. Исчерпав потенциал (в аспекте игнорирования роли работников, исполнителей, рабочих), «фордизм» уступил место «тойотизму», основой которого являются гибкий командный подход; проектная работа; выдвижение идей от работников; наличие лидеров групп, устанавливающих стандарты. Здесь необходимо отметить, что «тойотизм» как форма совместной производственной деятельности привела компанию «Тойота» к успеху в глобальном масштабе в условиях усиления конкуренции 60-х XX века и далее в автомобилестроении. Фиксирование продолжительности периода необходима для понимания длительности формирования мезосистемы проектной деятельности на основе бережливого управления (в доцифровой период).

В исследовании Н.С. Беляева, О.А. Чудновой методология бережливого стартапа рассматривается как инновационный механизм управления проектами с особым вниманием к проектной деятельности предприятия, реализуемой согласно нормативно-правовым документам: Указу Президента РФ от 21.07.2020 № 474 «О национальных целях развития РФ на период до 2030 года», Постановлению Правительства РФ от 31.10.2018 № 1288 «Об организации проектной деятельности в Правительстве РФ» и др. [Беляев, Чуднова 2021, 70]. В работе отражены три принципа метода бережливого управления: визуализация отображений бизнес-идей в качестве проверяемых предположений с помощью модель Canvas; создание минимально жизнеспособного продукта (MVP⁸), где «...MVP — это версия продукта с наименьшим набором функций...»; соответствие продукта рынку [Там же, 81–83].

В работе М.В. Шабалина и соавторов целью является разработка и внедрение программного модуля мониторинга инфекционных заболеваний, связанных с оказанием медицинской помощи пациентам с COVID-19, причем базой для разработки MVP явилась система электронного документооборота «Бюрократъ» [Шабалин и др. 2023, 51]. Авторы отмечают условия для реализации стартапа на основе MVP в здравоохранении: наличие системы электронного документооборота (СЭД), получение данных (субъективных⁹) от потребителя — получателя медицинской услуги. Применительно к медицинским учреждениям Тюменской области авторы отмечают СЭД «Бюрократъ» как информационную систему, внедренную во все медицинские учреждения, подведомственные Департаменту здравоохранения Тюменской области¹⁰. Согласно авторам исследования, «...данное решение ...позволило избежать потери времени на написание нового приложения с нуля и его

⁸ MVP (Minimal Viable Product) — минимально жизнеспособный продукт для тестирования рыночного спроса без крупных вложений.

⁹ Добавлено авторами настоящего исследования в виду того, что в экономике данных значение приобретают как объективные данные, так и субъективные (впечатления, эмоции, онлайн-оценки, субъективная персонификация личности в виде его творческого псевдонима, который может быть зарегистрирован на соответствующих платформах и использован в первую очередь на негосударственных цифровых платформах). В период доцифровой экономики субъективные данные имели значение в медицине [Гумерова, Шаймиева 2024].

¹⁰ Здесь речь идет о государственных медицинских учреждениях. Частные медицинские учреждения, по мнению авторов настоящего исследования, могут быть не включены в СЭД «Бюрократъ».

установку на местах в МО...» [Там же]. Примечательно, что СЭД «Бюрократъ» «...представляет собой полностью российскую разработку...»¹¹. Таким образом, успешность стартапа в здравоохранении на основе MVP с целью его масштабирования заключается в использовании отечественной разработки программного обеспечения, позволяющего получать массив данных, необходимых для стартапа; сетевой характер применения данного СЭД [Там же]¹².

В обзорном исследовании О.Н. Пятковой, С.В. Лобовой внимание уделено стартапу как отдельному виду компаний, цель существования которых заключается в «...создании и реализации инновационных бизнес-идей...», вопрос успешности которых лежит в области создания решений для заказчика с его максимальной ценностью. Авторы выделяют два подхода к созданию ценностного предложения со стороны стартапа: первый — на основе MVP, второй — благодаря использованию концепции дизайн-мышления [Пяткова, Лобова, 2024, 24]¹³.

В целом, по мнению авторов настоящего исследования, вопрос успешности идей стартапов лежит в области поиска идеи, сгенерированной самим стартапом в результате собственных НИОКР или в результате исследования потребности рынка (то есть модели Technology Push или Market-pull). Однако, независимо от подхода к разработке идеи стартапа, в период старта развития цифровых технологий (конец 1990-х годов), формирования процессов управления данными, а также в условиях наличия накопления значительного количества неуспешных стартапов в глобальном масштабе во взаимосвязи с развитием проектной деятельностью (в первую очередь в зарубежных странах)¹⁴ в 2001 г. формируется подход, позволяющий минимизировать риски бизнес-идеи стартапа — подход на основе MVP (разработчик — Э. Рис, с опорой на разработки Ф. Робинсона) [Там же, 26]. Данный подход позволяет на основе его сущности — итерация цикла «Создать — Оценить — Научиться» — найти «...наилучший ...вариант решения его проблемы...», то есть создать продукт с максимальной ценностью для заказчика и минимальными затратами для разработчиков [Там же].

Использование концепции дизайн-мышления с учетом ценностей потребителей как «...метода разработки идей продуктов, направленных на решение проблем потенциальных клиентов...», разработанной в 1969 г. Г.А. Саймоном, позволяет стартапу выходить за пределы стереотипов [Там же]. По мнению авторов настоящего исследования, оба подхода по созданию ценностного продукта дополняют друг друга с той разницей, что подход на основе MVP предпочтительно использовать для создания нового продукта, а подход по использованию концепции дизайн-мышления применим для уже существующих продуктов (товаров, услуг) в процессе их совершенствования по желанию заказчика с учетом расширяющихся возможностей цифровых технологий.

В исследовании АА. Солодихиной, М.В. Солодихиной представлен опыт ВШЭ по созданию Школы предпринимательства (ШП) в целях повышения изобретательских, предпринимательских способностей у подрастающего поколения [Солодихина, Солодихина 2021]. Авторы делятся опытом создания ШП с методической точки зрения. При этом отмечается процесс создания идеи техно-стартапа [Там же, 135]. Данная основа генерации идеи стартапа актуальна для сущности бережливого стартапа, что является предметом настоящего исследования. Вопрос генерирования идей стартапа — отдельная методическая часть ШП, где «...рассматриваются методология У. Диснея, “шесть шляп мышления” де Боно, trendwatching, а также ТРИЗ (теория решения изобретательских задач, разработанная Альтшуллером)...» [Там же, 136]. Здесь возникает исследовательский вопрос

¹¹ ИВК Бюрократъ // Tadviser [Электронный ресурс]. URL: <https://www.tadviser.ru/index.php/> (дата обращения: 04.01.2025).

¹² Необходимо отметить исследования, отражающие специфику развития стартапов, их акселерации в медицине [Леонова и др. 2023]. В зарубежной литературе вопросы применения метода бережливого стартапа для структурирования проектов, ориентированных на студентов-медиков, представлены в [Kaylan et al. 2021].

¹³ О роли MVP-продуктах для образования, специфики тестирования см. подробнее [Scuotto et al. 2024].

¹⁴ Согласно Ю.А. Сальниковой, 2000 г. — это год начала процесса «трекинга, или сопровождения стартапов», в США: «...в России развитие треккинга стартапов пришлось на более поздний период и началось в середине 2000-х годов...» [Сальникова 2023, 16].

у авторов настоящего исследования: возможно ли формирование стандартов в области генерирования идей стартапа? Данный вопрос исследуется далее в работе. А.А. Солодихина, М.В. Солодихина отмечают, что завершает стадию изобретательства этап создания и тестирования минимально жизнеспособного продукта (MVP). Необходимо отметить, что понятие MVP в анализируемой работе не представлено.

Вопросы взаимосвязи бережливого управления и бережливого стартапа раскрыты в работе Е.А. Федоровой и соавторов [Федорова и др. 2017]: «...по итогам анализа практической реализации основных идей новой концепции Эрик Рис сформулировал принципы бережливого стартапа, главные из которых: минимальный рабочий продукт (MVP — minimum viable product) и цепочка “создать — оценить — научиться”, которая помогает корректировать разработку конечного продукта, основываясь на отзывах потребителей и постоянном тестировании новых MVP... Главный принцип бережливого стартапа — часто терпеть неудачи и быстро учиться...» [Там же, 120–122]. Авторы отмечают, что бережливое производство — это философия управления, то есть нечто большее, чем система управления предприятием.

Анализ нормативно-правовых документов в области бережливого управления в вузах

Анализ нормативно-правовых документов в области бережливого управления в российских вузах в части терминологического аппарата на предмет наличия терминов «бережливое управление», «бережливый стартап» представлен в Таблице 1. Из 11 стандартов в области бережливого управления были выбраны четыре, раскрывающие сущность исследуемого процесса в рамках объекта, предмета исследования¹⁵.

На основе анализа нормативно-правовых документов в области бережливого управления в вузах можно сделать следующие выводы: 1) в стандартах не выявлены понятия «бережливое управление», «бережливый стартап»; 2) требуют своего дальнейшего раскрытия такие понятия, как «внешний» и «внутренний» потребители (упоминаемые в «поток создания ценности»); 3) требует своего раскрытия понятие «бережливое управление» непосредственно в производственно-образовательной среде вуза как объекта управления и применения стандартов. Здесь необходимо отметить, что, по мнению авторов, использование понятия «бизнес» применительно к образовательной среде не является корректным¹⁶.

¹⁵ Полный перечень документов по «Бережливому производству» см. на сайте Удмуртского государственного университета: Нормативные документы и система менеджмента бережливого производства // Удмуртский государственный университет [Электронный ресурс]. URL: <https://udsu.ru/about/berezhlyovoe-upravlenie-v-udgu/normativnye-dokumenty-i-sistema-menedzhmenta-berezhlyivogo-proizvodstva> (дата обращения: 04.01.2025).

¹⁶ Ст. 2 ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» от 29.12.2012 № 273-ФЗ // Закон «Об образовании в Российской Федерации» 2025 [Электронный ресурс]. URL: <https://zakonobobrazovanii.ru/zakon-ob-obrazovanii.pdf> (дата обращения: 04.01.2025).

Таблица 1. Термины бережливого производства в действующих нормативных документах и система менеджмента бережливого производства, используемые в вузах¹⁷

Стандарт	Термины	Сущность наиболее значимых* терминов/ Комментарий Стандарта
БЕРЕЖЛИВОЕ ПРОИЗВОДСТВО. Основные положения и словарь. ГОСТ Р 56020— 2020	Бережливое производство (БП) ценность, создающее ценность действие, система менеджмента бережливого производства, цепь поставок, поток, материальный поток, информационный поток, поток единичных изделий, выталкивающее производство, вытягивающее производство, транзакционные издержки, время от заказа до оплаты, время производственного цикла, время от разгрузки до поставки, время выполнения заказа, время обработки, время такта, карта потока создания пространства, стандартизованная работа, визуализация, быстрая переналадка, защита от непреднамеренных ошибок, канбан, всеобщее обслуживание оборудования, автономизация	БП — концепция организации бизнеса, ориентированная на создание привлекательной ценности для потребителя путем формирования непрерывного потока создания ценности с охватом всех процессов организации и их постоянного совершенствования через вовлечение персонала и устранение всех видов потерь
		Ценность — полезность, присущая продукции с точки зрения потребителя и находящая отражение в цене продаж и рыночном спросе. Ценность, присущая продукции, создается организацией в результате выполнения ряда действий: некоторые из этих действий создают ценность с точки зрения потребителя, а остальные необходимы в соответствии с организацией процесса производства или оказания услуги
БЕРЕЖЛИВОЕ ПРОИЗВОДСТВО. Требования к системам менеджмента. ГОСТ Р 56404—2021		В данном стандарте применены термины по ГОСТ Р 56020. ГОСТ Р ИСО 9000
БЕРЕЖЛИВОЕ ПРОИЗВОДСТВО. Руководство по системе подготовки персонала. ГОСТ Р 57523— 2017	Компетенция	Формально описанные требования к личностным, профессиональным и т. п. знаниям и качествам работников организации, программам реализации, способам и алгоритмам действий, имеющим отношение к определенной предметной области
	Компетентность	Способность применять знания и навыки для достижения намеченных результатов.
БЕРЕЖЛИВОЕ ПРОИЗВОДСТВО. Поток создания ценности. ГОСТ Р 57524—2017	Поток, поток создания ценности (ПСС)	Поток создания ценности: все действия, как создающие, так и не создающие ценность, которые позволяют продукции пройти все процессы от разработки концепции до запуска в производство и от принятия заказа до доставки потребителю. Примечания: 1. В данном определении под потребителем понимается как внешний, так и внутренний потребитель. 2. ПСС используется как интегральное понятие, включающее в себя материальные потоки (сырья, материалов, комплектующих, деталей и сборочных единиц, готовой продукции), информационные и финансовые потоки, направленные на создание и доставку готовой продукции потребителю в установленном время, в установленном месте, с установленной стоимостью, с последующим ее обслуживанием в процессе эксплуатации и утилизации. 3. Приведенное понятие ПСС охватывает несколько стадий жизненного цикла продукции, включая стадии проектирования. Настоящий стандарт рассматривает стадию производства. 4. При создании и перемещении ценности соответствующие потоки характеризуются скоростью перемещения ценности со входа предыдущего процесса на вход последующего
	Цикл «Планируй — Делай — Проверяй — Действуй»	

¹⁷ Составлено авторами на основе: Бережливое производство: основные положения и словарь издание официальное // Удмуртский государственный университет [Электронный ресурс]. URL: <https://clck.ru/3fb6id> (дата обращения: 04.01.2025); Бережливое производство: руководство по системе подготовки персонала // Удмуртский государственный университет [Электронный ресурс]. URL: <https://clck.ru/3fb6mv> (дата обращения: 04.01.2025); Бережливое производство: поток создания ценности // Удмуртский государственный университет [Электронный ресурс]. URL: <https://clck.ru/3fb6o6> (дата обращения: 04.01.2025). Примечание: * — значимое для данного исследования.

Результаты исследования

Уточнение терминов «бережливое управление» в вузах, «бережливый стартап»

На основе анализа трудов исследователей, анализа нормативной базы в области бережливого управления представляется возможным уточнить понятие бережливого управления в вузах, бережливого стартапа в широком и узком смыслах.

Бережливое управление в вузах в узком смысле слова — это концепция организации процесса воспитания и обучения и управления этими процессами, являющимися общественно значимым благом и осуществляемыми в интересах человека, семьи, общества и государства, ориентированная на создание привлекательной ценности для «внешних» и «внутренних» участников процесса путем формирования непрерывного потока создания ценности с охватом всех процессов организации и их постоянного совершенствования через вовлечение персонала образовательной организации и устранение всех видов потерь. Под «внешними» участниками понимаются обучающийся, участники образовательных отношений (родители)¹⁸. Под «внутренними» — педагогические работники, сотрудники вузов (Рисунок 1)¹⁹.

Бережливое управление в вузах в широком смысле слова — это концепция совместной образовательной деятельности, организации процесса воспитания и обучения и управления этими процессами, являющимися общественно значимым благом и осуществляемыми в интересах человека, семьи, общества и государства, ориентированная на создание привлекательной ценности для «внешних» и «внутренних» участников процесса путем формирования непрерывного потока создания ценности с охватом всех процессов организации и их постоянного совершенствования через вовлечение персонала образовательной организации и устранение всех видов потерь на основе (цифровой) экосистемы образовательной организации²⁰. Принципиальным отличием бережливого управления в вузах в узком и широком понимании является наличие экосистемы вуза, сетевого характера взаимодействия всех ее участников²¹.

Данное определение носит методологическое значения для всей системы высшего образования, предполагая, во-первых, необходимость скорректировать стандарты бережливого управления с учетом сущности образования; во-вторых, необходимость сформировать стандарты создания нового продукта на основе стандартов бережливого управления согласно требованиям конкретного направления индустриального партнера (промышленности, сферы услуг, здравоохранения, креативных индустрий) [Леонова и др., 2023]²².

¹⁸ Ст. 2 ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» от 29.12.2012 № 273-ФЗ // Закон «Об образовании в Российской Федерации» 2025 [Электронный ресурс]. URL: <https://zakonobobrazovani.ru/zakon-ob-obrazovani.pdf> (дата обращения: 04.01.2025).

¹⁹ Там же.

²⁰ См.: Ст. 2 ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» от 29.12.2012 № 273-ФЗ // Закон «Об образовании в Российской Федерации» 2025 [Электронный ресурс]. URL: <https://zakonobobrazovani.ru/zakon-ob-obrazovani.pdf> (дата обращения: 04.01.2025); Бережливое производство: основные положения и словарь издание официальное // Удмуртский государственный университет [Электронный ресурс]. URL: <https://clck.ru/3fb6id> (дата обращения: 04.01.2025).

²¹ Наличие экосистемы, вузовского сетевого характера взаимодействия требует, по мнению авторов, отдельного исследования ввиду возможных возникающих рисков, конфликтов интересов, детализации процессов и т. д. Подтверждением особенностей функционирования сетевых систем может служить разработка в настоящее время закона о платформенной экономике: Проект ФЗ «О платформенной экономике в РФ» // Гарант [Электронный ресурс]. URL: <https://base.garant.ru/57007713/> (дата обращения: 09.02.2025).

²² Данные стандарты должны иметь ценность для Платформы университетского технологического предпринимательства, где с 2023 г. университетские стартапы реализуются по 12-ти направлениям (в 2022 г. на Платформе УТП было 7 технологических направлений). Данная тема является отдельной областью исследования авторов. Определены ТОП-50 лучших университетских стартапов 2024 года // Платформа университетского технологического предпринимательства [Электронный ресурс]. URL: <https://univertechpred.ru/novosti/20241030-opredeleny-top-50-luchshikh-universitetskikh-startapov-2024-goda/> (дата обращения: 09.02.2025).

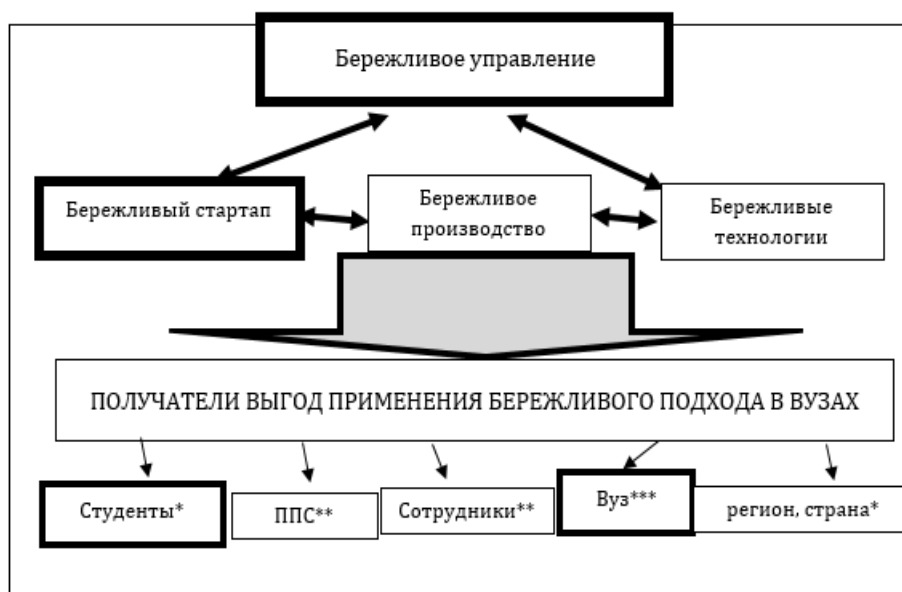


Рисунок 1. Бережливый стартап, бережливое производство, бережливые технологии как совокупность бережливого подхода в вузах²³

Бережливый стартап в узком смысле слова — это MVP (минимально жизнеспособный продукт) как ранняя версия продукта (товара или услуги), обладающая минимальным набором функций и ценностью для потребителя, представленный в виде IT-решения (мобильное приложение, сайт, онлайн-страница существующего сайта, чат-бот и т. д.) (см. Рисунок 1). Бережливый стартап в широком смысле слова — это ранняя версия продукта (товара или услуги), обладающая минимальным набором функций и ценностью для потребителя, представленная в виде IT-решения (мобильное приложение, сайт, онлайн-страница существующего сайта, чат-бот и т. д.); в виде идеи стартапа, формализованной в проекте (схемах, рисунках, чертежах), отражающем проблему, требующую решения; целевой сегмент(ы) рынка; каналы продвижения (онлайн, офлайн); SWOT-анализ в сравнении с конкурентами; конкурентное преимущество в сравнении с существующими конкурентами (см. Рисунок 1). Обязательными условиями для тестирования идеи бережливого стартапа являются система сбора данных (в виде СЭД или корпоративных э-инструментов, надежных мессенджеров и т. д.)²⁴, сетевой характер участников тестирования (см. Рисунок 1).

Продуктом бережливого управления вузов являются:

- бережливый стартап как минимально жизнеспособный продукт — показатель продуктивности проектной деятельности вузов. Данный результат является развитием модели Technology Push (или модели технологического толчка);
- создание общественно значимого блага на основе бережливого стартапа, представленного в виде MVP и имеющего коммерческий потенциал на рынке (реализация модели Market-pull, или рыночно-ориентированной модели)²⁵.

²³ Составлено авторами на основе [Антонова 2013]. В данной работе проведен анализ систем менеджмента качества для применения на промышленных предприятиях на системной основе [Там же]. Примечание: ППС — профессорско-преподавательский состав; * — «внешний» участник образовательного процесса; ** — «внутренний» участник образовательного процесса; *** — вуз как единица управления; черной обводкой выделены элементы, находящиеся в фокусе настоящего исследования.

²⁴ Объективных, субъективных данных, уровень достоверности данных формируется разработчиком в зависимости от целей бережливого стартапа.

²⁵ Оба результата являются необходимыми для рейтингов вузов, развития университетского технологического предпринимательства. Стартапы в виде MVP, не нашедшие инвесторов на момент их презентации на Платформе университетского технологического предпринимательства, могут быть коммерциализированы позже либо на российском рынке, либо на зарубежных рынках (например, стран — членов БРИКС). Однако для этого требуется управление процессом в данном направлении, соответствие продуктов стартапов стандартам потенциальных рынков сбыта.

Заключение

На основе проведенного исследования была уточнены этапы развития бережливого управления в вузах, в российском образовательном пространстве в целом на основе анализа трудов исследователей (в области «Публикационная активность»: 2020 г. — первые публикации в НЭБ по ключевым словам «Минимально жизнеспособный продукт» в высшем образовании; 2023 г. — первые публикации в НЭБ по ключевым словам «Бережливое управление высшее образование»; 2023 г. — первые публикации в НЭБ по ключевым словам «Бережливый стартап» в высшем образовании). Полученные данные свидетельствуют о том, что тема бережливого управления в вузах является объектом исследования в НЭБ в течение последних трех лет, то есть является недостаточно изученной (см. Таблицу 1).

Кроме того, уточнены понятия бережливого управления в вузах и бережливого стартапа в широком и узком смысле слова, что имеет методологическое значение для высшего образования; выявлена необходимость совершенствовать стандарты бережливого управления вузов. При этом определены участники рынка бережливого управления в вузах: вузы — участники Национального проекта «Производительность труда»²⁶, члены Ассоциации бережливых вузов, «Платформы университетского технологического предпринимательства»; Федеральное агентство по техническому регулированию и метрологии.

По мнению авторов, отсутствует необходимость стандартизации процесса бережливого стартапа в вузах как процесса генерации идей. Однако совершенствование стандартов системы бережливого управления вузов необходимо для повышения их конкурентоспособности.

Список литературы:

Антонова И.И. Бережливое производство: системный подход к его внедрению на предприятиях Республики Татарстан. Казань: Познание, 2013.

Беляев Н.С., Чуднова О.А. Совершенствование деятельности предприятия на основе внедрения инновационного механизма управления проектами на базе Lean Startup // Актуальные научные исследования в современном мире. 2021. № 1–4(69). С. 79–86.

Гумерова Г.И., Шаймиева Э.Ш. Креативные индустрии в экономике данных: сущность и перспективы // Экономика Северо-Запада: проблемы и перспективы развития. 2024. № 3(78). С. 60–72. DOI: [10.52897/2411-4588-2024-3-60-72](https://doi.org/10.52897/2411-4588-2024-3-60-72)

Леонова М.Б., Субботин С.А., Пензин О.В., Карпов О.Э. Специфика акселерации цифровых решений в медицинской организации // Врач и информационные технологии. 2023. № 1. С. 50–61. DOI: [10.25881/18110193_2023_1_50](https://doi.org/10.25881/18110193_2023_1_50)

Надреева Л.Л., Моисеев Р.Е., Зверев А.В. Роль активных методов обучения в формировании Lean-мышления // Современные проблемы науки и образования. 2015. № 5. URL: https://elibrary.ru/download/elibrary_32664444_39636666.pdf

Нехода Е.В., Рощина И.В., Пань Ли Эволюция форм совместной деятельности: от фордизма к экосистеме сотрудничества // Экономика труда. 2023. Т. 10. № 9. С. 1331–1352. DOI: [10.18334/et.10.9.118984](https://doi.org/10.18334/et.10.9.118984)

Пяткова О.Н., Лобова С.В. Обзор подходов к формированию ценностного предложения в инновационных стартапах // Профессорский журнал. Серия: экономические науки. 2024. № 2(2). С. 23–32. DOI: [10.18572/3034-2341-2024-2-2-23-32](https://doi.org/10.18572/3034-2341-2024-2-2-23-32)

²⁶ Необходимо отметить отсутствие вкладки «Образование» в Национальном проекте «Производительность труда», несмотря на то, что вузы принимают участие в сессии данного проекта, обучающей студентов навыкам бережливого управления: «...В рамках Национального проекта «Производительность труда», Региональный центр компетенций в сфере производительности труда Республики Татарстан часто взаимодействует с Региональным вузом...» // РЦК «Производительность труда» [Электронный ресурс]. URL: <https://web.telegram.org/a/#-1001748459003> (дата обращения: 02.03.2025).

- Сальникова Ю.А. Технология трекинга в сопровождении стартап-проектов: ключевые роли и их функции // Научные записки НГУЭУ. 2023. № 2. С. 13–17.
- Солодихина А.А., Солодихин М.В. Курс «Техно-стартап» Школы предпринимательства как введение в инновационную деятельность // Современная конкуренция. 2021. Т. 15. № 2(82). С. 132–143. DOI: [10.37791/2687-0657-2021-15-2-132-143](https://doi.org/10.37791/2687-0657-2021-15-2-132-143)
- Суровицкая Г.В. Модели реализации инновационной политики университетов // Модели, системы, сети в экономике, технике, природе и обществе. 2023. № 2. С. 77–86. DOI: [10.21685/2227-8486-2023-2-5](https://doi.org/10.21685/2227-8486-2023-2-5)
- Федосеева З.А. Внедрение бережливых технологий в условиях образовательной системы региона // Инновационное развитие профессионального образования. 2023. № 3(39). С. 114–121.
- Федорова Е.А., Невар В.С., Казакова Н.А. Обоснование развития современного бизнеса на основе модели «бережливого стартапа» // Финансовые стратегии и модели экономического роста России: проблемы и решения. Москва: Издательство «Аудитор», 2017. С. 116–125.
- Шабалин М.В., Решетникова Ю.С., Немков А.Г., Куликова И.Б. Использование MVP в разработке программного продукта информационной системы мониторинга инфекционных заболеваний // Менеджер здравоохранения. 2023. № 12. С. 51–59. DOI: [10.21045/1811-0185-2023-12-51-59](https://doi.org/10.21045/1811-0185-2023-12-51-59)
- Khan S., Dimache A., Gorman D., Gachon C. Lean in Higher Educational Institutes: A Literature Review // Studies in Educational Management. 2024. Vol. 15. P. 1–19. DOI: [10.32038/sem.2024.15.01](https://doi.org/10.32038/sem.2024.15.01)
- Kaylan K.B., Russel S.M., Justice C.N., Sheena M.K., Hirshfield L.E., Heiman H.L., Curry R.H. Applying the Lean Startup Method to Structure Project-Based, Student-Driven Curricular Enhancements // Teaching and Learning in Medicine. 2021. Vol. 34. Is. 4. P. 434–443. DOI: [10.1080/10401334.2021.1928501](https://doi.org/10.1080/10401334.2021.1928501)
- Scuotto V., Alfiero S., Cuomo M.T., Monge F. Knowledge Management and Technological Innovation in Family SMEs Context // Journal of Knowledge Management. 2024. Vol. 28 Is. 3. P. 789–798. DOI: [10.1108/JKM-04-2023-0281](https://doi.org/10.1108/JKM-04-2023-0281)

References:

- Antonova I.I. (2013) *Berezhlivoye proizvodstvo: sistemnyy podkhod k ego vnedreniyu na predpriyatiyakh Respubliki Tatarstan* [Lean production: A systematic approach to its implementation at enterprises of the Republic of Tatarstan]. Kazan: Poznaniye.
- Belyaev N.S., Chudnova O.A. (2021) Improvement of the Enterprise through the Implementation of an Innovative Project Management Mechanism Based on Lean Startup. *Aktual'nyye nauchnyye issledovaniya v sovremennom mire*. No. 1–4(69). P. 79–86.
- Fedorova E.A., Nevar V.S., Kazakova N.A. (2017) Obosnovaniye razvitiya sovremennogo biznesa na osnove modeli «berezhlivogo startapa» [Justification of modern business development based on the lean startup model]. *Finansovyye strategii i modeli ekonomicheskogo rosta Rossii: problemy i resheniya*. Moscow: Izdatel'stvo "Auditor". P. 116–125.
- Fedosееva Z.A. (2023) Implementation of Lean Technologies in the Conditions of the Educational System of the Region. *Innovatsionnoye razvitiye professional'nogo obrazovaniya*. No. 3(39). P. 114–121.
- Gumerova G.I., Shaimieva E.Sh. (2024) Creative Industries in the Data Economy: The Essence of Perspective. *Ekonomika Severo-Zapada: problemy i perspektivy razvitiya*. No. 3(78). P. 60–72. DOI: [10.52897/2411-4588-2024-3-60-72](https://doi.org/10.52897/2411-4588-2024-3-60-72)
- Kaylan K.B., Russel S.M., Justice C.N., Sheena M.K., Hirshfield L.E., Heiman H.L., Curry R.H. (2021) Applying the Lean Startup Method to Structure Project-Based, Student-Driven Curricular Enhancements. *Teaching and Learning in Medicine*. Vol. 34. Is. 4. P. 434–443. DOI: [10.1080/10401334.2021.1928501](https://doi.org/10.1080/10401334.2021.1928501)
- Khan S., Dimache A., Gorman D., Gachon C. (2024) Lean in Higher Educational Institutes: A Literature Review. *Studies in Educational Management*. Vol. 15. P. 1–19. DOI: [10.32038/sem.2024.15.01](https://doi.org/10.32038/sem.2024.15.01)

- Leonova M.B., Subbotin S.A., Penzin O.V., Karpov O.E. (2023) Specifics of Digital Solutions Acceleration in a Medical Organization. *Vrach i informatsionnyye tekhnologii*. No. 1. P. 50–61. DOI: [10.25881/18110193_2023_1_50](https://doi.org/10.25881/18110193_2023_1_50)
- Nadreeva L.L., Moiseev R.E., Zverev A.V. (2015) Formation of Lean Thinking Based on the Use of Active Learning Methods. *Sovremennyye problemy nauki i obrazovaniya*. No. 5. Available at: https://elibrary.ru/download/elibrary_32664444_39636666.pdf
- Nekhoda E.V., Roshchina I.V., Pan Li (2023) Evolution of Forms of Joint Activity: From Fordism to the Ecosystem of Cooperation. *Ekonomika truda*. Vol. 10. No. 9. P. 1331–1352. DOI: [10.18334/et.10.9.118984](https://doi.org/10.18334/et.10.9.118984)
- Pyatkova O.N., Lobova S.V. (2024) Review of Approaches to Creating a Value Proposition in Startups. *Professorskiy zhurnal. Seriya: ekonomicheskiye nauki*. No. 2(2). P. 23–32. DOI: [10.18572/3034-2341-2024-2-2-23-32](https://doi.org/10.18572/3034-2341-2024-2-2-23-32)
- Salnikova Ju.A. (2023) Tracking Technology in Supporting Startup projects: Key Roles and Their Functions. *Nauchnyye zapiski NGUEU*. No. 2. P. 13–17.
- Scuotto V., Alfiero S., Cuomo M.T., Monge F. (2024) Knowledge Management and Technological Innovation in Family SMEs Context. *Journal of Knowledge Management*. Vol. 28 Is. 3. P. 789–798. DOI: [10.1108/JKM-04-2023-0281](https://doi.org/10.1108/JKM-04-2023-0281)
- Shabalin M.V., Reshetnikova I.S., Nemkov A.G., Kulikova I.B. (2023) Using MVP in the Development of a Software Product for an Infectious Disease Monitoring Information System. *Menedzher zdravookhraneniya*. No. 12. P. 51–59. DOI: [10.21045/1811-0185-2023-12-51-59](https://doi.org/10.21045/1811-0185-2023-12-51-59)
- Solodikhina A., Solodikhina M. (2021) The Techno-Startup Course of the School of Entrepreneurship as an Introduction to Innovation. *Sovremennaya konkurentsia*. No. 2(82). P. 132–143. DOI: [10.37791/2687-0657-2021-15-2-132-143](https://doi.org/10.37791/2687-0657-2021-15-2-132-143)
- Surovitskaya G.V. (2023) Models for the Implementation of Innovation Policy of Universities. *Modeli, sistemy, seti v ekonomike, tekhnike, prirode i obshchestve*. No. 2. P. 77–86. DOI: [10.21685/2227-8486-2023-2-5](https://doi.org/10.21685/2227-8486-2023-2-5)

Цифровая экономика
Digital economy

УДК 330.46

DOI: 10.55959/MSU2070-1381-110-2025-179-194

Искусственный интеллект в обеспечении устойчивого экономического развития

Ведута Елена Николаевна

Доктор экономических наук, профессор, заведующая кафедрой стратегического планирования и экономической политики, SPIN-код РИНЦ: [5113-8810](https://elena.veduta.ru), veduta@list.ru

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

Гегамян Липарит Акопович

Аспирант, SPIN-код РИНЦ: [7685-5797](https://liparit220900@gmail.com), liparit220900@gmail.com

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

Аннотация

В статье исследованы основные направления разработки и использования искусственного интеллекта (ИИ) отечественным и зарубежным бизнесом, а также в государственном управлении. Актуальность исследования обусловлена необходимостью определения принципов разработки ИИ в экономике для повышения эффективности общественного производства. Цель данного исследования — определить принципы разработки ИИ в экономике для повышения эффективности управленческих решений. Обозначено противоречие между активным внедрением цифровых технологий и ИИ в экономике и обострением социально-экономических проблем. Выявлена связь между основными направлениями разработки и использования ИИ в Российской Федерации с концепцией Четвертой промышленной революции К. Шваба. Проанализированы противоречия между декларируемым революционным характером текущих изменений и стагнацией показателей, сигнализирующих о промышленной революции — в первую очередь показателей роста производительности труда. Доказано, что теоретико-методологические предпосылки концепции Четвертой промышленной революции, которой руководствуются государства и бизнес, не позволяют осуществлять цифровую трансформацию для повышения эффективности функционирования экономики. Теоретико-методологические ограничения концепции Индустрии 4.0 препятствуют осознанию необходимости построения динамической экономико-математической модели (ЭММ), сводят вопросы экономического развития к проведению технических мероприятий цифровой трансформации без привязки к экономической эффективности затрат на цифровизацию. Подобный подход игнорирует необходимость разработки инструментов, позволяющих управлять развитием экономики в части роста производительности труда, выбора эффективных технологий и в конечном итоге роста прибыли. В результате представлен альтернативный сценарий разработки и использования кибернетического ИИ в управлении экономикой для обеспечения пропорционального развития экономики в целях решения стратегических проблем государства и бизнеса.

Ключевые слова

Искусственный интеллект, большие данные, Индустрия 4.0, производительность труда, межотраслевой баланс, экономическая кибернетика.

Для цитирования

Ведута Е.Н., Гегамян Л.А. Искусственный интеллект в обеспечении устойчивого экономического развития // Государственное управление. Электронный вестник. 2025. № 110. С. 179–194. DOI: 10.55959/MSU2070-1381-110-2025-179-194

Artificial Intelligence in Ensuring Sustainable Economic Development

Elena N. Veduta

DSc (Economics), Professor, Head of Department of Strategic Planning and Economic Policy, veduta@list.ru

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

Liparit A. Gegamyan

Postgraduate student, liparit220900@gmail.com

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

Abstract

The article examines the primary directions of artificial intelligence (AI) development and application in domestic and international business, as well as in public administration. The study's relevance stems from the need to establish principles for AI development in the economy to enhance the efficiency of public production. The aim is to define principles for AI development to improve the effectiveness of managerial decision-making. A contradiction is identified between the active implementation of digital technologies and AI in the economy and the exacerbation of socio-economic challenges. The study establishes a connection between the main directions of AI development and application in the Russian Federation and Klaus Schwab's concept of the Fourth Industrial Revolution. It analyzes discrepancies between the proclaimed revolutionary nature of current transformations and the stagnation of key indicators, particularly labor productivity growth, which are typically signals of an industrial revolution. The theoretical and methodological foundations of the Fourth Industrial Revolution concept, guiding states and businesses, are shown to hinder effective digital transformation aimed at improving economic efficiency. The limitations of the Industry4.0 framework obstruct the recognition of the need for dynamic economic-mathematical models (EMMs), reducing economic development to technical

digital transformation measures without linking them to the economic efficiency of digitalization costs. This approach overlooks the need for tools to manage economic development, particularly in enhancing labor productivity, selecting efficient technologies, and ultimately increasing profitability. As a result, an alternative scenario is proposed for the development and use of cybernetic AI in economic management to ensure proportional economic development, addressing strategic challenges for the state and businesses.

Keywords

Artificial intelligence, Big Data, Industry 4.0, labour productivity, input-output model, economic cybernetics.

For citation

Veduta E.N., Gegamyan L.A. (2025) Artificial Intelligence in Ensuring Sustainable Economic Development. *Gosudarstvennoye upravleniye. Elektronnyy vestnik*. No. 110. P. 179–194. DOI: 10.55959/MSU2070-1381-110-2025-179-194

Дата поступления/Received: 12.03.2025

Введение

На сегодняшний день интерес к технологиям искусственного интеллекта (ИИ) обусловлен их обширными возможностями во многих бизнес-процессах, в результате чего ИИ стал символом технологического прогресса и двигателем решения многих социально-экономических проблем. Между тем стагнирующая динамика экономического развития в условиях обострения социальных проблем при повсеместной цифровизации заставляют усомниться в той общественной ценности, которую представляют собой современные разработки ИИ в экономике. Актуальность данной статьи обусловлена необходимостью определения принципов разработки ИИ в экономике для повышения эффективности общественного производства. Научная новизна заключается в обосновании использования кибернетических принципов при разработке ИИ в экономике, в объяснении причин стагнации показателей роста производительности труда при распространенности ИИ в решении экономических задач.

Цель статьи — определить принципы разработки ИИ в экономике для повышения эффективности управленческих решений.

Для достижения данной цели необходимо решить следующие задачи:

- изучить текущие тенденции в разработках и внедрении ИИ в социально-экономической сфере;
- выявить противоречия между текущими подходами в разработке и внедрении ИИ и практических результатах с точки зрения общественно-экономической пользы;
- определить принципы разработки ИИ в экономике, обеспечивающего повышение эффективности управленческих решений.

Доминирующие направления разработки и внедрения ИИ и цифровых технологий в экономике

Внедрение и развитие технологий ИИ приобретают особую значимость в контексте анализа и обработки данных, объем которых непрерывно растет. Так, в 2023 году специалисты отметили, что к 2025 году мировой объем ежегодно генерируемых данных, представляющих, по их мнению, высокую ценность для решения социально-экономических и политических задач, увеличится на 81% относительно уровня 2023 года, достигнув отметки в 218 зеттабайт [Hassani, MacFeely 2023, 135]. В связи с данной тенденцией растет и рынок больших данных (Big Data), размер которого в 2023 году составил более \$300 млрд¹. Объем российского рынка больших данных, по подсчетам специалистов из Ассоциации участников рынка больших данных (АБД), в 2024 году достигнет отметки в 319 млрд рублей². В сентябре 2024 года такой же прогноз дал генеральный директор АНО «Цифровая экономика»³.

¹ Big Data Analytics Market Size // Fortune Business Insights [Электронный ресурс]. URL: <https://www.fortunebusinessinsights.com/big-data-analytics-market-106179> (дата обращения: 01.03.2025).

² Большие данные прошли переоценку // Коммерсантъ [Электронный ресурс]. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/5939856> (дата обращения: 02.03.2025).

³ Данные не на продажу // Коммерсантъ [Электронный ресурс]. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/7179887> (дата обращения: 02.03.2025).

Для управления сложным объектом требуется разработка системы экономико-математических алгоритмов — экономико-математической модели (ЭММ), имитирующей сам процесс эффективного управления объектом, формирующей требования к исходной информации и механизм ее обработки. Как правило, у разработчиков ИИ такие ЭММ отсутствуют. В связи с этим задача повышения эффективности управления экономикой сводится к аналитической задаче по выявлению трендов развития и разработке на их основе соответствующих рекомендаций для достижения цели управления. Под натиском больших объемов генерируемых предприятиями данных аналитики ради быстрой их интерпретации прибегают к технологическим решениям с использованием аналитических ИИ, которые используют эконометрические, агент-ориентированные и другие математические модели. Их применение может представлять ценность для предприятий в тех сферах, где требуется исключительно анализ данных и прогнозирование, как, например, в сфере страхования или цифровом маркетинге.

Основной (хотя и не исчерпывающий) перечень сфер применения ИИ предприятиями приводится в совместном исследовании представителей «Сбера», Фонда «Общественное мнение» и Минэкономразвития России⁴, а также аналитиков портала «СБЕР Про»:

- оптимизация бизнес-процессов в виде автоматизации и роботизации рутинных задач (например, автоматическая модерация объявлений, проверка документов на предмет формы или содержания, распознавание текста и т. д. применяются у 67% респондентов, по данным исследования «СБЕР Про» от 2024 г.⁵);
- автоматизация взаимодействия общения с клиентами при помощи применения генеративных моделей, преобразования речи в текст;
- анализ данных о клиентах и прогнозирование спроса и производственных потребностей в рамках управления складскими запасами предприятия, оптимизация операционной деятельности предприятий по разным направлениям (по данным исследования «СБЕР Про», в целях аналитики и прогнозирования ИИ используют 40% респондентов⁶);
- таргетирование рекламных предложений ради точного определения целевой аудитории и формирования рекомендательных систем, в результате чего достигается повышение эффективности рекламных кампаний (в целях маркетинга ИИ использует 60% компаний⁷).
- финансовый анализ, проводимый при помощи ИИ в целях выявления скрытых закономерностей и трендов на финансовом рынке.

По мнению издания «Коммерсантъ», лидирующим сектором в освоении ИИ является сектор финтех. Компания «Яков и партнеры» называет страхование, телекоммуникации, ИТ-отрасль, банкинг в качестве отраслей, в которых эффект от внедрения традиционного ИИ (машинного обучения, глубокого обучения и продвинутой аналитики) наиболее заметен⁸. 24% компаний, опрошенных в рамках указанного исследования, готовы проинвестировать в генеративный ИИ на горизонте 1 года более 1% своего бюджета на ИТ / цифровизацию. Лидирующими направлениями

⁴ Пополнение в команде: 45% предпринимателей уже используют искусственный интеллект в работе // СБЕР бизнес live [Электронный ресурс]. URL: <https://sberbusiness.live/publications/popolnenie-v-komande-45-predprinimatelei-uzhe-ispolzuiut-iskusstvennyi-intellekt-v-rabote> (дата обращения: 02.03.2025).

⁵ Как крупный и средний бизнес используют искусственный интеллект // СБЕР Про [Электронный ресурс]. URL: <https://sber.pro/publication/avtomatizatsiya-prognozi-kreativ-kak-bolshoi-biznes-ispolzuet-iskusstvennyi-intellekt/> (дата обращения: 10.03.2025).

⁶ Там же.

⁷ Там же.

⁸ Искусственный интеллект в России — 2023: тренды и перспективы. С. 34 // Яков и Партнеры [Электронный ресурс]. URL: https://yakov.partners/upload/iblock/c5e/c8t1wrkdne5y9a4nqlcderalwny7xh4/20231218_AI_future.pdf (дата обращения: 10.03.2025).

применения технологий ИИ исследователи компании «Яков и партнеры» с экспертами «Яндекса» называют клиентский сервис, маркетинг и продажи, а также производство (преимущественно металлургия и горная добыча, нефть и газ, автомобильная промышленность) — около 50% опрошенных предприятий в каждой категории.

Для сферы промышленного производства и коммуникаций актуальны следующие направления, в пределах которых применение ИИ представляется перспективным:

- предиктивная аналитика ремонта на производстве, преимущественно в сфере автомобилестроения, добычи полезных ископаемых⁹;
- робототехника, где ИИ на основании поступающих от датчиков робота данных выстраивает последующую «моторику» роботов, обучаясь в процессе активного взаимодействия с окружающей средой [Мыльник, Мыльник 2014, 6];
- 3D-печать, где алгоритмы машинного обучения помогают в выборе оптимального материала для изготовления детали и в устранении ошибок оператора в целях повышения качества деталей [Moll 2021, 23];
- удаленный мониторинг при помощи Интернета вещей (IoT), в рамках которого датчики и устройства IoT устанавливаются на оборудовании, машинах и других объектах для сбора данных о температуре, влажности, давлении, вибрации и т. п. в зависимости от отраслевого применения; данные, полученные с датчиков IoT, обрабатываются при помощи алгоритмов ИИ для выявления аномалий и предсказания отказов оборудования [Ibid., 21–22];
- контроль качества продукции промышленного производства, осуществляемый, например, при помощи алгоритмов машинного зрения;
- транспорт и логистика, где алгоритмы ИИ разрабатываются как для беспилотного управления транспортным средством, так и для обеспечения целостного взаимодействия объектов дорожной инфраструктуры [Ерохина, Соцкова 2022].

В целом следует признать, что приведенный перечень использования ИИ в промышленности нацелен на решение технических или аналитических задач, где не требуется управление развитием экономической деятельности предприятия, основанное на планировании как согласовании его производственных взаимосвязей для роста прибыли, расчета распределения производственных инвестиций (управляющий параметр плана) между направлениями его деятельности с учетом перспектив рынка и внедрением более эффективных технологий производства.

Направления применения ИИ, а также предполагаемые сценарии и сферы его использования соответствуют популярной на данный момент в научно-академических публикациях концепции Четвертой промышленной революции (Индустрии 4.0), которую в своих исследованиях активно развивает бывший председатель ВЭФ К. Шваб. Отличительной особенностью Четвертой промышленной революции Шваб считает слияние физических, цифровых и биологических технологий [Шваб 2021, 36]. Четвертая промышленная революция предполагает интеграцию вычислительных ресурсов в физические сущности (как биологического, так и искусственного, рукотворного происхождения), когда виртуальные и физические системы осуществляют взаимодействие между собой в глобальном масштабе [Там же, 12]. При этом технологии ИИ, Интернета вещей, робототехника, генетика и нанотехнологии основываются на бурном развитии вычислительных мощностей [Там же, 17], инструментов и подходов для анализа данных в последние несколько лет. Так, в качестве основных мегатрендов в физическом, цифровом и биологическом разрезе К. Шваб

⁹ Там же.

выделяет беспилотный транспорт, ИИ-робототехнику, цифровые платформы [Там же, 17–21], генную инженерию. При этом, заявляя о воздействии Четвертой промышленной революции и, в частности, ИИ на сферу производства, автор в качестве профессий, наиболее подверженных автоматизации, указывает специалистов непроизводственного профиля: специалистов по телефонным продажам, работников страховой сферы (страховые оценщики), официантов, административных работников и т. д. [Там же, 34].

Источником прорыва для бизнеса в контексте Четвертой промышленной революции К. Шваб называет глобальные цифровые платформы, позволяющие проводить исследования в сфере маркетинга на основе собранных данных о клиентах и их потребительских предпочтениях. По словам автора, компании, внедрившие возможности глобальных цифровых платформ и их технологические возможности, смогут развить свои конкурентные преимущества за счет усовершенствования качества, скорости и цены поставки своего продукта [Там же, 43].

Таблица 1 содержит сводную информацию о классификации технологий ИИ, сценарии и сфере их применения. В основе классификации лежат принципы разработки ИИ.

Таблица 1. Классификация ИИ, сферы его применения и назначение¹⁰

Принципы разработки ИИ	Сфера применения	Назначение
Машинное обучение	Финтех, страхование, производство, маркетинг	Анализ потребительского поведения, выбор материалов, предиктивная аналитика
Предиктивная аналитика	Автопром, добыча, производство, логистика	Прогнозирование спроса, обслуживания, отклонений
Аналитика больших данных	Финансовые рынки, управление ресурсами, запасы	Поиск закономерностей, оптимизация управления ресурсами
Глубокое обучение	Банкинг, телеком, ИТ-отрасль	Продвинутая аналитика, выявление трендов
Машинное зрение	Контроль качества продукции, беспилотный транспорт	Обнаружение дефектов, навигация
Обработка естественного языка (NLP)	Госуслуги, клиентские сервисы	Машинный перевод, чат-боты, распознавание и генерация текста
Генеративный ИИ	Клиентский сервис, маркетинг, дизайн	Автоматизация общения с клиентами, генерация изображений, персонализация рекламы
Робототехника с ИИ	Производство, добыча, логистика	Автоматизация действий, обучение на основе обратной связи
Геопространственный анализ	ТЭК, геологоразведка	Интерпретация геологических данных
Интернет вещей (IoT)	Промышленное оборудование, логистика	Сбор и анализ данных датчиков, удаленный мониторинг, предотвращение поломок
Рекомендательные системы	Реклама, маркетинг, маркетинг	Персонализация контента и предложений, таргетинг

Эмпирической иллюстрацией доминирующих направлений разработки и внедрения ИИ является объем инвестирования в алгоритмы ИИ. Согласно докладу Стэнфордского университета, мировой объем частных инвестиций в развитие ИИ в 2024 году составил около \$150 млрд¹¹. Общий объем корпоративных инвестиций в том же году составил более \$250 млрд¹². В то же время в 2024

¹⁰ Составлено авторами на основе: Пополнение в команде: 45% предпринимателей уже используют искусственный интеллект в работе // СБЕР бизнес live [Электронный ресурс]. URL: <https://sberbusiness.live/publications/popolnenie-v-komande-45-predprinimatelei-uzhe-ispolzuiut-iskusstvennyi-intellekt-v-rabote> (дата обращения: 02.03.2025); Как крупный и средний бизнес используют искусственный интеллект // СБЕР Про [Электронный ресурс]. URL: <https://sber.pro/publication/avtomatizatsiya-prognozi-kreativ-kak-bolshoi-biznes-ispolzuet-iskusstvennyi-intellekt/> (дата обращения: 10.03.2025); Искусственный интеллект в России — 2023: тренды и перспективы. С. 34 // Яков и Партнеры [Электронный ресурс]. URL: https://yakov.partners/upload/iblock/c5e/c8t1wrkdne5y9a4nqlcderalwny7xh4/20231218_AI_future.pdf (дата обращения: 10.03.2025); [Ерохина, Соцкова 2022; Moll 2021].

¹¹ Artificial Intelligence Index Report 2025. P. 248 // Stanford University Human-Centered Artificial Intelligence. [Электронный ресурс]. URL: https://hai.stanford.edu/assets/files/hai_ai_index_report_2025.pdf (дата обращения: 10.03.2025).

¹² Ibid. P. 247.

году, по данным аналитической компании Dealroom, стартапы в сфере ИИ привлекли \$110 млрд¹³, что на 62% больше, чем в 2023 г. При этом возрастает интерес к генеративным технологиям. Объем ИИ-инвестиций в 2024 году, связанных с развитием генеративных технологий, составил \$33,9 млрд¹⁴. По оценке Bloomberg, почти за каждым ведущим стартапом по развитию технологий ИИ стоит крупная технологическая компания категории BigTech. Так, на начало 2024 года компания Microsoft обязалась инвестировать \$13 млрд в OpenAI, а также продолжает активно интегрировать ИИ-технологии практически во все сферы деятельности своей корпорации. Компания Anthropic, конкурент OpenAI, привлекла инвестиции со стороны Salesforce, Google Amazon и др. на сумму \$7,25 млрд. Компания Nvidia осуществляет инвестиции в 7 крупных стартапов в области генеративных технологий. В данном случае стоит подчеркнуть роль именно крупных корпораций в развитии генеративных технологий: создание больших языковых моделей — технологий, лежащих в основе чат-ботов с ИИ, — чрезвычайно затратное и трудоемкое занятие, а вышеуказанные технологические гиганты являются одними из немногих, кто обладает соответствующей инфраструктурой и средствами для поддержки развития данных технологий¹⁵.

Таким образом, можно сделать вывод о том, что текущий подход к разработке и внедрению ИИ сводится к следующим аспектам:

- разработке и внедрению ИИ и цифровых технологий для решения технических проблем: сбора, обработки и хранения данных;
- решению конкретных аналитических задач: маркетинг и реклама, поиск трендов, прогнозирование спроса, персонализация контента и т. п.;
- решению креативных задач: генерация изображений, текста и музыки;
- автоматизации отдельных бизнес-процессов: автоматизация диалогов посредством чат-ботов, распознавание речи, рекомендательные системы.

Таким образом, информации об успешных примерах решения задач по автоматизации управления экономическим развитием, то есть использования ИИ для эффективного управления экономикой, нет. Имеет место лишь внедрение отдельных технологий ИИ под конкретные функции и назначения. Но в целом задача эффективного распределения инвестиций для максимизации темпов роста прибыли для корпораций (предприятий) не решается. Кроме того, активные поиски наиболее релевантных конкретным бизнес-задачам технологий ИИ показывают, что крупные предприятия и государства сталкиваются с проблемой выбора эффективных технологий, сравнения эффективности технологий для оптимизации решений, однако необходимость внедрения цифровых технологий задается административными механизмами — без расчетов эффективности от применяемых технологий на системном уровне.

Такая ситуация является следствием отсутствия разработок имитационных динамических ЭММ, реализующих целевую функцию системы управления. Это касается и использования ИИ на макроуровне. При решении задач управления экономикой существует примат технических решений над управленческими потребностями, в результате чего решение сложных управленческих проблем разбивается на решение совокупности частных аналитических задач, не связанных концептуально друг с другом — отсутствует понимание принципов разработки ИИ для управления объектом. Задача управления производством всегда формулируется как динамическая задача, что предполагает

¹³ AI investments surged 62% to \$110B in 2024 while startup funding overall declined 12% // TechCrunch [Электронный ресурс]. URL: <https://techcrunch.com/2025/02/11/ai-investments-surged-62-to-110-billion-in-2024-while-startup-funding-overall-declined-12-says-dealroom> (дата обращения: 02.03.2025).

¹⁴ Artificial Intelligence Index Report 2025. P. 249 // Stanford University Human-Centered Artificial Intelligence. [Электронный ресурс]. URL: https://hai.stanford.edu/assets/files/hai_ai_index_report_2025.pdf (дата обращения: 10.03.2025).

¹⁵ Microsoft, Amazon and Google Are Kingmakers for AI Startups // Bloomberg [Электронный ресурс]. URL: <https://www.bloomberg.com/news/articles/2024-01-25/big-tech-s-massive-ai-startup-deals-by-the-numbers> (дата обращения: 02.03.2025).

в качестве критерия управленческой деятельности рост прибыли во времени. Максимизация темпов роста прибыли достигается не только за счет прогнозирования спроса на продукцию (это решение маркетинговой задачи), но и за счет снижения полных затрат, обусловленных выбором эффективных технологий. Возникает вопрос о том, каким требованиям должен удовлетворять ИИ в экономической сфере, чтобы его использование обеспечило рост эффективности управленческих решений на государственном (межгосударственном) и корпоративном уровне.

Практика использования ИИ в экономической сфере: проблемы и вызовы

Вопреки утверждениям сторонников Четвертой промышленной революции практика экономической жизни после кризиса 2008 г. показывает результат, не вписывающийся в оптимистическую тональность концепции Индустрии 4.0.

В первую очередь о промышленной революции должна была бы сигнализировать динамика роста производительности труда за последние 15 лет, в течение которых распространение цифровых технологий, в том числе ИИ, значительно активизировалось ввиду бурного развития вычислительных мощностей. Именно стремительный рост производительности труда и характеризует наличие промышленной революции. По оценкам Всемирного банка, рост производительности труда в развитых странах (соответственно, где распространение ИИ в бизнесе является наибольшим) составляет менее 1% в год [Global Productivity 2021, 4]. В Великобритании, согласно оценкам МВФ, Банка Англии, ЕЦБ и ФРС, в течение 12 лет, следующих за мировым финансовым кризисом, ежегодный рост производительности труда составлял в среднем 0,4%, что вдвое меньше, чем аналогичный показатель у 24 стран ОЭСР¹⁶. Как отмечают исследователи, данный показатель после восстановительного роста к концу 2021 году находится в стагнации¹⁷. При этом основной вклад в рост производительности труда вносят финансовый сектор, торговля, страхование, а также производство электроники и вычислительной техники¹⁸. По данным исследования Бюро трудовой статистики США (U.S. Bureau of Labor Statistics), в период с 2005 по 2018 год производительность труда выросла на 1,4%, а с 2010 по 2018 год среднегодовой рост производительности труда едва достигал показателя в 1%. При этом половина роста этого показателя обеспечивалась не внедрением новых технологий или методов организации производства, а повышением капиталоемкости¹⁹. Более высокие темпы роста производительности труда можно увидеть в динамично развивающихся экономиках Восточной и Юго-Восточной Азии, а также в некоторых странах Латинской Америки, где данный показатель в среднем составляет около 3% ежегодно [Global Productivity 2021, 4]. Тем не менее рост производительности труда в этих странах связан главным образом с урбанизацией, ростом сектора обрабатывающей промышленности, что уже пройдено странами ядра капиталистической системы и что в настоящий момент исчерпывается по мере формирования научно-производственной базы, сопоставимой с западными странами. Производственный сектор, напротив, существенного влияния на рост производительности труда накануне 2020 и после 2020 года не оказал, из-за чего говорить о *промышленной* революции затруднительно²⁰. При этом исследователи отмечают в качестве позитивного фактора ускоренный рост внедрения цифровых технологий, спровоцированный коронакризисом²¹.

¹⁶ Minding the (productivity and income) gaps. P. 1 // The economy 2030 inquiry [Электронный ресурс]. URL: <https://economy2030.resolutionfoundation.org/wp-content/uploads/2023/02/Minding-the-productivity-and-income-gaps.pdf> (дата обращения: 07.03.2025).

¹⁷ OECD Compendium of Productivity Indicators 2023 (Productivity and the COVID-19 pandemic) // OECD [Электронный ресурс]. URL: https://www.oecd.org/en/publications/oecd-compendium-of-productivity-indicators-2023_74623e5b-en/full-report.html (дата обращения: 07.03.2025).

¹⁸ Там же.

¹⁹ The U.S. productivity slowdown: an economy-wide and industry-level analysis // U.S. Bureau of Labor Statistics [Электронный ресурс]. URL: <https://www.bls.gov/opub/mlr/2021/article/the-us-productivity-slowdown-the-economy-wide-and-industry-level-analysis.htm> (дата обращения: 07.03.2025).

²⁰ OECD Compendium of Productivity Indicators 2023 (Industry contributions to aggregate labour productivity growth) // OECD [Электронный ресурс]. URL: https://www.oecd.org/en/publications/oecd-compendium-of-productivity-indicators-2023_74623e5b-en/full-report.html (дата обращения: 07.03.2025).

²¹ Там же.

45% опрошенных предпринимателей уже применяют ИИ в процессе деятельности своих предприятий. Среди самых востребованных направлений они назвали генеративные технологии, распознавание речи и технологии Speech-to-Text, настройку рекомендательных систем, взаимодействие с клиентами²².

Особое внимание в настоящий момент уделяется развитию генеративного ИИ, что подтверждается масштабными инвестициями в его развитие²³. Более того, по данным исследования американской консалтинговой компании McKinsey, в мировом бизнесе 72% компаний используют инструменты на базе ИИ (в первую очередь генеративного ИИ — 65%) в рамках своей деятельности²⁴. Исследователи также выделяют в качестве ключевых сфер применения маркетинг (34%), разработку продуктов и услуг (23%), IT-сектор (17%). С точки зрения бизнес-ландшафта наибольшую выгоду применение ИИ приносит в сфере управления персоналом, а также управления цепочками поставок²⁵. По итогам исследования, проведенного в 2024 году по заказу IBM, выяснилось, что около 42% опрошенных компаний, в которых численность сотрудников превышает 1000 человек, активно внедряют ИИ в свой бизнес, причем еще 40% респондентов сообщили о предварительном изучении и экспериментальном использовании ИИ. Наиболее распространенным технологическим стеком предприятия назвали генеративные технологии, используемые, например, в целях автоматизации взаимодействия с клиентами, а также в маркетинге (38% опрошенных организаций)²⁶. Статистика по странам Европы говорит о том, что наибольшее количество предприятий, использующих достижения технологий ИИ, относятся к категории крупных: 28% крупных предприятий используют хотя бы одну технологию ИИ, в то время как среди средних предприятий таких оказалось 13%, среди малых — 6%²⁷.

На российском IT-рынке также наблюдается высокая активность в сфере ритейла и развития. К началу 2024 года сектор маркетплейсов (объем стоимости сектора) вырос на 20%, сектор разработки ПО — на 16%, сектор экосистем («Яндекс» и VK) — на 22,2%²⁸. При этом оборот маркетплейсов увеличился на 50%²⁹.

Государственный сектор также не остается в стороне от трендов, особенно в России: страна занимает 7-е место по уровню участия государства в развитии технологий ИИ. В 2019–2024 гг. был реализован национальный проект «Цифровая экономика» в контексте реализации Указов Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 г. № 204³⁰ и от 21.07.2020 г. № 474³¹. В качестве ключевой цели

²² Пополнение в команде: 45% предпринимателей уже используют искусственный интеллект в работе // СБЕР бизнес live [Электронный ресурс]. URL: <https://sberbusiness.live/publications/popolnenie-v-komande-45-predprinimatelei-uzhe-ispolzuiut-iskusstvennyi-intellekt-v-rabote> (дата обращения: 02.03.2025).

²³ Artificial Intelligence Index Report 2025. P. 247, 248 // Stanford University Human-Centered Artificial Intelligence. [Электронный ресурс]. URL: https://hai.stanford.edu/assets/files/hai_ai_index_report_2025.pdf (дата обращения: 10.05.2025); AI investments surged 62% to \$110B in 2024 while startup funding overall declined 12% // TechCrunch [Электронный ресурс]. URL: <https://techcrunch.com/2025/02/11/ai-investments-surged-62-to-110-billion-in-2024-while-startup-funding-overall-declined-12-says-dealroom> (дата обращения: 02.03.2025); Microsoft, Amazon and Google Are Kingmakers for AI Startups // Bloomberg [Электронный ресурс]. URL: <https://www.bloomberg.com/news/articles/2024-01-25/big-tech-s-massive-ai-startup-deals-by-the-numbers> (дата обращения: 02.03.2025).

²⁴ The state of AI in early 2024: Gen AI adoption spikes and starts to generate value // McKinsey [Электронный ресурс]. URL: <https://www.mckinsey.com/capabilities/quantumblack/our-insights/the-state-of-ai-2024> (дата обращения: 02.03.2025).

²⁵ Там же.

²⁶ IBM Global AI Adoption Index 2023 // IBM [Электронный ресурс]. URL: <https://www.multivu.com/players/English/9240059-ibm-2023-global-ai-adoption-index-report/> (дата обращения: 02.03.2025).

²⁷ Use of artificial intelligence in enterprises // Eurostat [Электронный ресурс]. URL: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Use_of_artificial_intelligence_in_enterprises&id=623928 (дата обращения: 02.03.2025).

²⁸ Лидеры рейтинга самых дорогих компаний Рунета — 2024 // Forbes [Электронный ресурс]. URL: <https://www.forbes.ru/tekhnologii/506698-lidery-rejtinga-samyh-dorogih-kompanij-runeta-2024> (дата обращения: 03.03.2025).

²⁹ Рынок маркетплейсов в России продолжает стремительный рост: оборот увеличился на 50% за год // РБК [Электронный ресурс]. URL: <https://marketing.rbc.ru/articles/15483/> (дата обращения: 15.02.2025).

³⁰ Указ Президента Российской Федерации от 07.05.2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» // Президент России [Электронный ресурс]. URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/43027> (дата обращения: 15.02.2025).

³¹ Указ Президента Российской Федерации от 21.07.2020 г. № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года» // Президент России [Электронный ресурс]. URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/45726> (дата обращения: 15.02.2025).

в рамках «Цифровой экономики» и вышеуказанных нормативных правовых актов декларируется обеспечение ускоренного внедрения цифровых технологий в экономику и социальную сферу³². В 2024 году на смену национальному проекту «Цифровая экономика» пришел национальный проект «Экономика данных и цифровая трансформация государства», цель которой — «цифровая трансформация государственного и муниципального управления, экономики и социальной сферы за счет обеспечения кибербезопасности, бесперебойного доступа к Интернету, подготовки квалифицированных кадров для ИТ-отрасли, цифрового госуправления, развития отечественных цифровых платформ, программного обеспечения, перспективных разработок и искусственного интеллекта»³³. Данный нацпроект направлен на достижение цели «Цифровая трансформация государственного и муниципального управления, экономики и социальной сферы», прописанной в Указе Президента Российской Федерации от 7 мая 2024 г. № 309³⁴.

В состав нацпроекта «Цифровая экономика» входил федеральный проект «Искусственный интеллект». Одноименный федеральный проект входит и в состав национального проекта «Экономика данных и цифровая трансформация государства», однако в открытом доступе новая редакция паспорта на период 2025–2030 гг. отсутствует. В рамках предыдущей редакции паспорта федерального проекта объем финансирования федерального проекта составил на период 2021–2024 гг. более 30 млрд рублей³⁵. В качестве отраслей, внедрение ИИ в которых рассматривается в виде отдельных задач, указаны сельское хозяйство, транспорт, топливно-энергетический комплекс, обрабатывающая промышленность:

- в сфере сельского хозяйства предполагалась поддержка технологий ИИ, используемых в процессе агрострахования, контроля целевого использования земель, а также во время проведения предиктивной аналитики уровня урожайности³⁶;
- в сфере транспорта внедрение технологий ИИ отражалось в виде предиктивного мониторинга состояния транспорта, беспилотного транспорта, интеллектуальной системы транспорта и реализации технологий машинного зрения;
- в сфере топливно-энергетического комплекса ожидалось использование ИИ для выдачи рекомендаций в цепочке движения нефтепродуктов, геологического моделирования, интерпретации сейсмических данных, прогнозирования производства и др.;
- в сфере обрабатывающей промышленности также рассматривалась необходимость внедрения предиктивного анализа отклонений, состояния и обслуживания оборудования, компьютерного зрения для контроля безопасности.

По итогам анализа результатов выполнения федерального проекта «Искусственный интеллект» в 2023 году существенный эффект от внедрения ИИ зафиксирован в сфере финансовых услуг, секторе ИКТ и здравоохранении. Направления использования ИИ практически не отличаются

³² Национальная программа «Цифровая экономика Российской Федерации» // Минцифры России [Электронный ресурс]. URL: <https://digital.gov.ru/target/nacziionalnaya-programma-czifrovaya-ekonomika-rossijskoj-federaczii> (дата обращения: 03.03.2025).

³³ Основные показатели и мероприятия национального проекта «Экономика данных и цифровая трансформация государства» // Правительство России [Электронный ресурс]. URL: <http://government.ru/info/54314/> (дата обращения: 03.03.2025).

³⁴ Указ Президента Российской Федерации от 07.05.2024 г. № 309 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года и на перспективу до 2036 года» // Президент России [Электронный ресурс]. URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/50542> (дата обращения: 15.02.2025).

³⁵ Более 30 млрд рублей направят на финансирование федерального проекта «Искусственный интеллект» до 2024 года // Министерство экономического развития Российской Федерации [Электронный ресурс]. URL: https://www.economy.gov.ru/material/news/bole_30_mlrdrubley_napravyat_na_finansirovanie_federalnogo_proekta_iskusstvennyy_intellekt_do_2024_goda.html (дата обращения: 03.03.2025).

³⁶ См. Паспорт федерального проекта «Искусственный интеллект» национальной программы «Цифровая экономика Российской Федерации (приложение № 3 к протоколу президиума Правительственной комиссии по цифровому развитию, использованию информационных технологий для улучшения качества жизни и условий ведения предпринимательской деятельности от 27.08.2020 N 17) // КонсультантПлюс [Электронный ресурс]. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_398627/ (дата обращения: 03.03.2025).

от применений, отмеченных в рассмотренных выше исследованиях: внедрение чат-ботов для консультации пользователей в рамках повышения качества оказания государственных услуг и управления документами; реализация интеллектуального помощника в пределах определенной сферы деятельности федеральных органов исполнительной власти и т. д.

Одним из ключевых отличий нацпроекта «Экономика данных и цифровая трансформация государства» в части развития ИИ состоит в смещении фокуса с базовой научной, нормативной и инфраструктурной подготовки к приоритету прикладных решений, индустриализации ИИ-технологий, отраслевой цифровизации, ранней подготовке кадров и продвижению отечественных разработок. В целом же ключевой сдвиг направления действия нацпроекта «Экономика данных и цифровая трансформация государства», по сравнению с «Цифровой экономикой», состоит в фокусе на управленческих аспектах цифровой трансформации: на трансформации процессов государственного и муниципального управления, повышении цифровой зрелости органов власти, оптимизации принятия решений и качестве предоставления электронных сервисов (см. Таблицу 2).

Таблица 2. Ключевые отличия целей, задач, объектов и целевых индикаторов нацпроекта «Цифровая экономика» и «Экономика данных и цифровая трансформация государства»³⁷

№	Параметр отличия	«Цифровая экономика»	«Экономика данных и цифровая трансформация государства»
1	Цель нацпроекта	Широкая стратегическая цель: экономика, социальная сфера, безопасность, качество жизни	Углубленный фокус: цифровая трансформация именно процессов государственного управления (преимущественно административных процессов)
2	Задачи, направленные на достижение целей	Поддержка ИТ-бизнеса; рост конкурентоспособности; широкое внедрение технологий; связь с качеством жизни и безопасностью	Обеспечение информационной безопасности; предоставление комфортного комплекса госуслуг; решение задач госуправления и регионального развития; достижение цифровой зрелости органов власти и ключевых отраслей
3	Объект нацпроекта	В первую очередь высокотехнологичный бизнес и ИТ-рынок	В первую очередь государственное и муниципальное управление
4	Индикаторы достижения целей	Макроэкономические: вклад цифрового сектора в ВВП, позиционирование в глобальных рейтингах конкурентоспособности, индексы качества жизни	Управленческие: уровень цифровой зрелости органов власти и отраслей, охват и качество госуслуг, эффективность управления

Тем не менее реализация обоих нацпроектов исходит из одинаковых моделей, паттернов и сценариев использования цифровых технологий и ИИ, под которые государство лишь адаптируется, не участвуя в проактивном формировании повестки. Кроме того, принципиальной разницы в подходе к решению экономических задач в обоих национальных проектах, несмотря на упоминание экономики в их содержаниях, нет. Цели проекта не включают разработку моделей или систем для решения задачи по управлению развитием экономики, а также выбор эффективных технологий для решения именно экономических проблем, увеличения производительности труда, максимизации темпов роста конечного продукта, расчета распределения инвестиций между отраслями и т. п. Кроме того, акцент на обязательном внедрении технологий без указания методик оценки их экономической эффективности также говорит об административном подходе к цифровизации без учета оптимальности решений. Проекты преимущественно сосредоточены на технических и

³⁷ Составлено авторами на основе: Национальная программа «Цифровая экономика Российской Федерации» // Минцифры России [Электронный ресурс]. URL: <https://digital.gov.ru/target/nacziionalnaya-programma-czifrovaya-ekonomika-rossijskoj-federaczii> (дата обращения: 02.03.2025); Национальный проект «Экономика данных и цифровая трансформация государства» // Минцифры России [Электронный ресурс]. URL: <https://digital.gov.ru/target/nacziionalnyj-proekt-ekonomika-dannyh-i-czifrovaya-transformaczija-gosudarstva> (дата обращения: 02.03.2025).

инфраструктурных задачах, таких как развитие цифровых платформ, обеспечение кибербезопасности, переход на российское ПО, расширение интернет-доступа и т. д.

Таким образом, уровень внедрения инструментов ИИ в развитых с точки зрения цифровизации экономиках позволяет судить об эффектах от использования ИИ в общественном масштабе, которые, как показывают новейшие исследования по тем же развитым экономикам, оказались слабыми. Более того, даже с точки зрения текущих паттернов и сценариев внедрения ИИ исследователи отмечают на примере отдельных сфер применения ИИ, что автоматизация рутинных задач хоть и помогает повысить эффективность выполнения отдельных бизнес-процессов, однако вероятное совокупное влияние таких мер в масштабах бизнеса может оказаться скромным [Brynjolfsson et al. 2023]. Такую же позицию высказал Д. Аджемоглу, имея в виду эффект от внедрения ИИ уже в общественном масштабе и оценивая долю задач, поддающихся автоматизации: в 20% — рост производительности в 0,53% за 10 лет [Acemoglu 2024, 43]. При этом компании будут вынуждены и впредь увеличивать расходы на ИИ, чтобы просто сохранить долю рынка, что вкуче с конечными эффектами от текущей стратегии внедрения ИИ может быть малопродуктивным.

Причина такого парадокса, получившего название «парадокс производительности», состоит в том, что внедрение цифровых технологий, в том числе алгоритмов ИИ, осуществляется *не в сфере производства* и не в сфере конструирования траектории (плана) развития производства, которая отражает отношения между людьми и факторами производства в процессе создания материальных благ, а *в сфере обращения*, отражающей отношения между людьми в процессе обмена товарами и услугами. Сфера маркетинга и рекламы, анализ потребительского спроса связаны с изучением поведения потребителей, их предпочтений, потребностей и способности покупать товары и услуги, а сфера транспорта и логистики связана с движением материальных благ в пространстве, что не имеет отношения к развитию и преобразованию средств производства, при этом именно в данных отраслях внедрение ИИ на сегодняшний день осуществляется наиболее активным образом.

Большая часть ИИ-систем в рекламе и маркетинге работает на повышение эффективности продаж: технологии ИИ помогают лучше распределить уже произведенный продукт по потребителям, но не создают новых товаров, не ускоряют труд, не повышают отдачу от труда работников; кроме того, когда компании инвестируют в алгоритмы для персонализированной рекламы, они борются за перераспределение одного и того же спроса, а не за расширение производственной базы.

ИИ используется для автоматизации уже существующих процессов — в первую очередь рутинных, повторяющихся, низкоквалифицированных; однако автоматизация не есть рост производительности труда, если не создаются новые производства с более высокой добавленной стоимостью.

Факт разработки и внедрения цифровых решений подменяет содержательные и функциональные аспекты, предполагающие не просто сбор данных или решение технических задач, а постановку цели и построение целевой модели, учитывающей производство и задачу построения производственных цепочек, распределения ресурсов, выбора оптимальных технологий для максимизации темпов роста конечного продукта и производительности труда, а также удовлетворение социальных потребностей.

Наконец, текущий паттерн разработки и внедрения ИИ не устраняет технологические ограничения промышленного оборудования, не повышает квалификацию работников, то есть не влияет на те параметры, от которых напрямую зависит производительность. В результате происходит подмена понятий: повышение эффективности в сфере производства, где создается добавленная стоимость, подменяется повышением эффективности в сфере обращения, что мешает осознать необходимость динамических ЭММ, реализующих целевую функцию системы управления

производством, где эффект от выбора и внедрения новых технологий производства, снижающих затраты на единицу продукции, напрямую влияет на показатели производительности труда и рост прибыли во времени.

Всякая промышленная революция основывается на бурном росте производительности труда. К. Маркс связывал рост производительности труда с развитием производительных сил [Маркс, Энгельс 1960, 23, 55], где внедрение новых технологических решений преобразовывает средства производства, в результате чего, с одной стороны, возможно расширение производства при наличии рынков сбыта, а с другой стороны, углубляется разделение труда между рабочими, когда рабочие отвечают за определенный участок производства, а не за весь цикл производства единицы товара. Более того, сам рабочий становится как бы продолжением машины, будучи двигательной, а по мере дальнейшего развития машин контролирующей силой в условиях автоматизации производственных и технологических процессов [Там же, 385–387]. Тем самым К. Маркс, изучая особенности промышленной революции в Англии, фиксировал риск вытеснения рабочих, однако по мере расширения рынков сбыта необходимость рабочих, несмотря на стремительное распространение машин, сохранялось. В результате утвердились капиталистические отношения на основе индустриальной системы производства.

Таким образом, стоит признать, что внедрение и применение ИИ в указанных сферах вряд ли позволят достичь роста промышленного производства и существенного роста производительности труда, а следовательно, укрепления экономического потенциала в государственном масштабе.

Кибернетический ИИ в целях реального развития экономики

По мнению экономиста-кибернетика Е.Н. Ведуты, ключевая первопричина кризиса мировой экономики заключается в ее диспропорциональности [Ведута 2023, 98]. Преднамеренное предоставление приоритета отраслям, связанное с развитием и внедрением ИИ в сферу обращения, негативно влияет на развитие остальных отраслей и не решает проблему пропорционального развития отраслей в нужном направлении. «Западные страны во главе с США, используя ключевые валюты, лежащие в основе международной валютной системы и мирового рынка ссудных капиталов, перебрасывают бремя кризиса на развивающиеся государства, увеличивая тем самым их технологическое отставание и социальное неравенство» [Там же, 98]. Экономика представляет собой сложную динамическую систему взаимосвязей производственных предприятий. В условиях большого количества производственных предприятий, необходимости производства сложной высокотехнологичной продукции возрастает потребность в налаживании согласованных производственных связей, усложняется проблема эффективного выбора новых технологий и стремительно растет объем экономической информации. Анализ статистической информации предшествующих временных промежутков, использование несогласованной информации бухгалтерского учета, прогнозы на основе эконометрических моделей не решают проблему управляемости экономики ввиду неактуальности использованных на момент представления прогнозов статистических данных, не отражающих состояние экономики в режиме реального времени³⁸. Большие данные в этом случае оказываются лишь спонтанным набором показателей, интерпретация которых ИИ хоть и способна очертить отдельные аспекты развития экономики и ее отраслей, но не способна сама по себе дать системной картины происходящего в экономике для принятия управленческих решений ввиду отсутствия самого образа этой системы.

Для обретения управляемости экономикой, направления экономического развития в сторону удовлетворения реальных общественных потребностей необходим переход на принципиально иную

³⁸ Межотраслевой-межсекторный баланс: механизм стратегического планирования экономики. М.: Академический проект, 2020. С. 6.

модель управления экономикой, которая основана на знании объективных экономических законов, открытых К. Марксом; мировом опыте прогнозирования и планирования экономического развития; экономической кибернетике как методологии, учитывающей прямые и обратные связи от субъектов экономической деятельности в сложных системах управления, взаимодействующих с изменяющейся внешней средой. Если учесть, что производство — это совокупность материальных (управляемых) и информационных (управляющих) процессов в сфере материального производства [Ведута 1971, 19], которые разделяются между собой в пространстве, то развитие производственных мощностей, усложнение производственных процессов влекут за собой и усложнение управляющих воздействий, увеличение числа и усложнение информационных процессов.

Кибернетика — наука управления сложными системами. Применение кибернетики в создании информационной системы, описывающей последовательность операций сбора, передачи и обработки информации, подразумевает «задействование системного подхода, конкретности, математизации и автоматизации» [Там же, 36–38]. Ее предметом являются информационные системы управления производством, координирующие виды деятельности экономических субъектов в направлении роста качества жизни и позволяющие повысить эффективности управленческих решений [Ведута 2023, 104].

СССР реализовывал планирование экономикой путем составления плановых расчетов по модели «затраты — выпуск» для всех уровней иерархии; плановые расчеты затем согласовывались с предприятиями и отраслями, проходя несколько итераций с целью корректировки планов на основе полученной обратной связи от производителей. Расчеты осуществлялись до получения сбалансированного плана в пределах заданной точности расчетов, на основе чего принимались решения об объемах производственных капиталовложений в тех или иных отраслях. Цель — производство конечного продукта.

Однако по мере усложнения и укрупнения производства, усложнения производственных взаимосвязей и, как следствие, возрастания объемов данных производство и корректировка плановых расчетов становились все более затруднительными: при требующихся 32 итерациях в год Госплан к 1980 году мог осуществить лишь 1,5 итерации³⁹.

Попытки советских органов планирования адаптировать статическую модель Леонтьева не увенчались успехом. Статическая модель В. Леонтьева имеет следующий вид:

$$AX + Y = X, \quad (1)$$

где A — матрица коэффициентов прямых затрат, показывающих, сколько продукции одной отрасли требуется для производства единицы продукции другой отрасли; X — вектор валового продукта, характеризующий объемы производства отраслей; Y — вектор конечного продукта материального производства, предназначенный для непроизводственного потребления государством, домашними хозяйствами и экспортерами ($Y_{\text{непр}}$) и для производственного потребления, предназначенный для обеспечения роста выпуска валового продукта в следующих периодах ($Y_{\text{пр}}$), то есть

$$Y = Y_{\text{пр}} + Y_{\text{непр}}. \quad (2)$$

Открытая модель В. Леонтьева предполагает баланс по труду и имеет вид:

³⁹ Ответ «Коммерсанту»: что такое модель межотраслевого баланса // Регнум [Электронный ресурс]. URL: <https://regnum.ru/news/polit/3415609.html> (дата обращения: 10.03.2025).

$$\begin{aligned}AX + \alpha \hat{Y} &= X, \\Y &= \alpha \cdot \hat{Y}, \\A_{n+1}X &= X_{n+1} \\ \alpha &\rightarrow \max, \end{aligned} \quad (3)$$

где A — матрица прямых удельных текущих материальных затрат; A_{n+1} — вектор прямых удельных текущих затрат труда; $\hat{Y}$ — структура конечного продукта; X_{n+1} — ресурс труда; α — коэффициент, который характеризует объем конечного продукта структуры $\hat{Y}$, соответствующий соблюдению баланса по труду, то есть

$$Y = \alpha \cdot \hat{Y}. \quad (4)$$

Для задач выпуска общественного продукта в режиме реального времени модель оказалась бесполезной в силу того, что модель не учитывала изменение нормативных затрат на единицу продукции, а также объем инвестиций, необходимых для внедрения. Возникает проблема сложности прогнозирования нормативов, зависящих от внедрения инвестиций.

В контексте теории и практики промышленной революции стоит подчеркнуть, что прирост производства достигается главным образом за счет революции в системе управления общественным производством; новых технологий, что предполагает в первую очередь замену матрицы A с соблюдением баланса по труду в режиме реального времени.

В свое время для решения проблемы согласования потребностей отраслей в производственных инвестициях были разработаны так называемые динамические (фактически кинематические) модели межотраслевого баланса (МОБ). Отличие такой кинематической модели от статической состоит в расчете периода $t+1$ на основе информации периода t^{40} . Модель имеет вид:

$$A(t)X(t) + Q(t)\Delta X(t) + Y(t) = X(t), \quad (5)$$

где $\Delta X(t) = X(t) - X(t-1)$ — прирост валового продукта в t -м году по сравнению с $(t-1)$ -м годом; $Q(t)$ — матрица прямых единовременных затрат, обеспечивающих единицу прироста продукции за единицу времени.

Однако данная модель имеет серьезный недостаток: в некоторых случаях решение системы уравнений приводит к отрицательным значениям валового выпуска, а в случае сокращения выпуска модель предполагает такое же сокращение производственных мощностей и, следовательно, высвобождение капитальных затрат. В реальности прирост производственных мощностей ΔM в случае сокращения выпуска следует приравнять к нулю, и он не может быть отрицательным. Кроме того, модель не учитывает тот факт, что по результатам осуществления инвестиций происходит изменение матрицы A , то есть замещение старых технологий производства на новые. Возникает проблема сложности прогнозирования нормативов, зависящих от внедрения инвестиций.

В действительности данная задача, в свою очередь, требует систему алгоритмов согласования заказов конечных потребителей и производственных возможностей, что позволяет рассчитать непосредственно новые прямые затраты с учетом внедрения новых технологий. Динамизм заключается одновременно в соблюдении баланса по мощностям, в уменьшении затрат на основе новых технологий, информация о котором в виде информации о нормативах затрат в качестве обратной связи поступает от производителей в управляющий блок. Динамическая модель МОБ, разработанная Н.И. Ведутой, представляет собой систему алгоритмов согласования

⁴⁰ Межотраслевой-межсекторный баланс: механизм стратегического планирования экономики. М.: Академический проект, 2020. С. 162.

плановых показателей модели «затраты — выпуск» на всех уровнях управления. В ходе расчетов по модели определяется эффективное распределение производственных инвестиций для обеспечения пропорционального развития экономики и движения в сторону улучшения качества жизни с наибольшей скоростью благодаря замещению старых технологий новыми.

Эта система алгоритмов должна лежать в основе кибернетического ИИ. В этом случае использование ИИ на основе мощных вычислительных ресурсов сегодняшнего дня действительно сможет приобрести революционное значение с точки зрения воздействия на общественное производство в пользу запросов большинства граждан, поскольку, будучи задействованным в первую очередь в сфере производства, ИИ в виде компьютера помогает преодолеть естественные ограничения и стать таким же продолжением человека, как в эпоху становления капитализма таковым стала машина.

Заключение

Таким образом, можно выделить два направления, в рамках которых использование ИИ внедряется в целях стратегического управления экономикой и достижения задач социально-экономического развития:

- использование ИИ в финансовой сфере, сфере маркетинга, в области взаимодействия с клиентами и персонализации предложения на основе крупных социальных платформ с перспективой на дальнейшую стагнацию экономики, рост диспропорциональности и обострение социальных противоречий; в данной ситуации зачастую решение сугубо технических проблем подменяет решение содержательных вопросов, а повышение административной эффективности подменяет повышение эффективности функционально-содержательной;
- использование ИИ с целью согласования производственных связей, выстраивания производственных цепочек на основе обратной связи от производственных предприятий и потребителей, за счет чего достигается пропорциональность в распределении ресурсов; в данной ситуации технические аспекты цифровой трансформации подчиняются функции и содержанию модели развития экономики.

Второй подход ставит своей целью пропорциональное развитие экономики в соответствии с общественными потребностями и помогает отразить отрасли, действительно нуждающиеся в инвестициях и развитии, повышая тем самым качество принятия управленческих решений в интересах большинства. Однако ввиду классового интереса господствующих групп (в особенности групп, связанных и/или аффилированных с BigTech), возрастания общественной роли социальных платформ и их владельцев, а также сопряженных с ними отраслей в настоящее время отдается приоритет первому сценарию использования ИИ, что, с одной стороны, позволяет отдельным предприятиям оптимизировать свои затраты в рамках отдельных бизнес-процессов, но, с другой стороны, не приводит к общественно значимому росту производительности труда, консервирует социальные противоречия и ведет к диктату и монополии крупных цифровых платформ. Тем не менее запрос на справедливое распределение общественных ресурсов со стороны населения по мере усугубления кризисных явлений будет возрастать, в связи с чем потенциальная реализация второго подхода может встретить положительный отклик среди широких слоев населения, а также правящих элит.

Список литературы:

- Ведута Е.Н. На грани нового технологического уклада: к вопросу о разумном управлении инновациями // Проблемы национальной стратегии. 2023. № 6(81). С. 96–109. DOI: [10.52311/2079-3359_2023_6_96](https://doi.org/10.52311/2079-3359_2023_6_96)
- Ведута Н.И. Экономическая кибернетика: Очерки по вопросам теории. Минск: Наука и техника, 1971.
- Ерохина Е.В., Соцкова Е.А. Перспективы развития логистики и транспорта в процессе цифровизации // StudNet. 2022. № 6. С. 6712–6721.
- Маркс К., Энгельс Ф. Сочинения: В 30 т. Т. 23. М.: Госполитиздат, 1960.
- Мыльник В.В., Мыльник А.В. Роботизация промышленного производства на базе Искусственного интеллекта // Организатор производства. 2014. № 3(62). С. 5–10.
- Шваб К. Четвертая промышленная революция. М: «Эксмо», 2021.
- Acemoglu D. The Simple Macroeconomics on AI // NBER Working Paper 32487. 2024. DOI: [10.3386/w32487](https://doi.org/10.3386/w32487)
- Brynjolfsson E., Li D., Raymond L. Generative AI at Work // NBER Working Paper 31161. 2023. DOI: [10.3386/w31161](https://doi.org/10.3386/w31161)
- Global Productivity: Trends, Drivers, and Policies / ed. by A. Dieppe. Washington, DC: World Bank Group, 2021.
- Hassani H., MacFeely S. Driving Excellence in Official Statistics: Unleashing the Potential of Comprehensive Digital Data Governance // Big Data and Cognitive Computing. 2023. Vol. 7. Is. 3. DOI: [10.3390/bdcc7030134](https://doi.org/10.3390/bdcc7030134)
- Moll I. The Myth of the Fourth Industrial Revolution // Theoria. 2021. Vol. 68. Is. 167. P. 1–38. DOI: [10.3167/th.2021.6816701](https://doi.org/10.3167/th.2021.6816701)

References:

- Acemoglu D. (2024) The Simple Macroeconomics on AI. *NBER Working Paper 32487*. DOI: [10.3386/w32487](https://doi.org/10.3386/w32487)
- Brynjolfsson E., Li D., Raymond L. (2023) Generative AI at Work. *NBER Working Paper 31161*. DOI: [10.3386/w31161](https://doi.org/10.3386/w31161)
- Dieppe A. (ed.) (2021) *Global Productivity: Trends, Drivers, and Policies*. Washington, DC: World Bank Group.
- Erokhina E.V., Sotskova E.A. (2022) Prospects for the Development of Logistics and Transport in the Process of Digitalization. *student*. No. 6. P. 6712–6721.
- Hassani H., MacFeely S. (2023) Driving Excellence in Official Statistics: Unleashing the Potential of Comprehensive Digital Data Governance. *Big Data and Cognitive Computing*. Vol. 7. Is. 3. DOI: [10.3390/bdcc7030134](https://doi.org/10.3390/bdcc7030134)
- Marx K., Engels F. (1960) *Sochineniya: v 30 t. T. 23* [Works: In 30 Volumes. Vol. 23]. Moscow: Gospolitizdat.
- Moll I. (2021) The Myth of the Fourth Industrial Revolution. *Theoria*. Vol. 68. Is. 167. P. 1–38. DOI: [10.3167/th.2021.6816701](https://doi.org/10.3167/th.2021.6816701)
- Mylnik V.V., Mylnik A.V. (2014) Robotization Industrial Production Based on Artificial Intelligence. *Organizator proizvodstva*. No. 3(62). P. 5–10.
- Schwab K. (2021) *The Fourth Industrial Revolution*. Moscow: Eksmo.
- Veduta E.N. (2023) On the Eve of a New Technological Order: The Issue of Reasonable Management of Innovations. *Problemy natsional'noy strategii*. No. 6(81). P. 96–109. DOI: [10.52311/2079-3359_2023_6_96](https://doi.org/10.52311/2079-3359_2023_6_96)
- Veduta N.I. (1971) *Ekonomicheskaya kibernetika: Ocherki po voprosam teorii* [Economic cybernetics: Essays on theoretical issues]. Minsk: Nauka i tekhnika.

Инструменты стимулирования развития трансграничного онлайн-бизнеса в интересах укрепления интеграции в ЕАЭС и БРИКС

Ли Минхань

Аспирант факультета глобальных процессов, ORCID: [0009-0005-7104-1234](https://orcid.org/0009-0005-7104-1234), 578732272@qq.com

Факультет глобальных процессов, МГУ имени М.В. Ломоносова, Москва, РФ.

Аннотация

На формирование системы международных отношений существенное влияние оказывает обновляемый экономический уклад, что требует особого внимания со стороны научного сообщества. Проводимое исследование опирается на методы анализа и синтеза, политического прогнозирования и моделирование системы международных отношений. Учтены также ключевые положения концепций международной интеграции и регионализации, международных отношений, цифровизации экономики. В статье на основе комплексного учета приоритетных интересов Российской Федерации предложена комплексная разработка практико-ориентированного инструментария для стимулирования развития трансграничного онлайн-бизнеса в интересах региональной интеграции. Проиллюстрирован рост значимости трансграничного онлайн-бизнеса в мировой экономике и международных отношениях, а также его влияние на интеграцию государств и коммерческих субъектов на региональном и трансрегиональном уровнях. Обсуждается интерес Российской Федерации к интеграции в рамках ЕАЭС и БРИКС, а также предлагаются меры по стимулированию развития трансграничного бизнеса для достижения целей укрепления региональной и трансрегиональной интеграции. В результате сделан вывод, что в интеграционных объединениях следует создавать ГЧП-проекты (государственно-частные партнерства) открытого типа, реализация которых позволит привлекать ресурсы и компетенции для стимулирования трансграничного онлайн-бизнеса. На уровне ЕАЭС и БРИКС предложено осуществить разработку международных соглашений о защите инвестиций в цифровой среде, стандартизации подходов к регулированию цифровой экономики и признании (унификации) протоколов цифрового взаимодействия. В рамках БРИКС рекомендовано реализовать решение о выпуске общей цифровой валюты — обеспеченной криптовалютой (стейблкоинов), привязанной к корзине валют БРИКС и не являющейся цифровой валютой национального центрального банка, что позволит не допустить конфликт интересов среди регуляторов. Для успешной реализации соответствующих мер предлагается осуществить проактивные изменения в управлении внешней политикой. Выдвинутые в публикации инициативы по стимулированию развития трансграничного бизнеса в рамках интеграционных объединений, таких как ЕАЭС и БРИКС, призваны способствовать укреплению экономических связей и повышению конкурентоспособности стран-участниц.

Ключевые слова

Онлайн-бизнес, интеграция в ЕАЭС, интеграция в БРИКС, международные экономические отношения, трансграничные государственно-частные партнерства, цифровые валюты, децентрализованное финансирование, политика «мягкой силы».

Для цитирования

Ли Минхань. Инструменты стимулирования развития трансграничного онлайн-бизнеса в интересах укрепления интеграции в ЕАЭС и БРИКС // Государственное управление. Электронный вестник. 2025. № 110. С. 195–209. DOI: 10.55959/MSU2070-1381-110-2025-195-209

Tools for Stimulating Development of Cross-Border Online Business in the Interests of Strengthening the EAEU and BRICS Integration

Li Minhan

Postgraduate student, ORCID: [0009-0005-7104-1234](https://orcid.org/0009-0005-7104-1234), 578732272@qq.com

Faculty of Global Studies, Lomonosov Moscow State University, Moscow, Russian Federation.

Abstract

The formation of the international relations system is significantly influenced by the updated economic structure that requires a special scientific attention. The study is based on the methods of analysis and synthesis, political forecasting and modeling of the international relations system. The key provisions of such concepts as international integration and regionalization, international relations, and digitalization of the economy are taken into account. The article, based on a comprehensive consideration of the priority interests of the Russian Federation, proposes a comprehensive development of a practice-oriented toolkit for stimulating the development of cross-border online business in the interests of regional integration. The article illustrates the growing importance of cross-border online business in the global economy and international relations, as well as its impact on the integration of states and commercial entities at the regional and trans-regional levels. The interest of the Russian Federation in integration within the EAEU and BRICS is discussed, and measures to stimulate the development of cross-border business are proposed to achieve the goals of strengthening regional and trans-regional integration. As a result, in integration associations it is recommended to create open-type PPP (public-private partnership) projects, the implementation of which will attract resources and competencies to stimulate cross-border online business. At the level of the EAEU and BRICS, it is proposed to develop international agreements on the protection of investments in the digital environment, on the standardization of approaches to regulating the digital economy and on the recognition (unification) of digital interaction protocols. Within the framework of BRICS, it is recommended to implement a decision on the issue of a common digital currency — a secured cryptocurrency (stablecoins) tied to a basket of BRICS currencies and not a digital currency of the central bank, which will prevent a conflict of interest among regulators. To successfully implement

the relevant measures, it is proposed to make proactive changes in the management of the national foreign policy. The initiatives put forward in the article to stimulate the development of cross-border business within the framework of integration associations such as the EAEU and BRICS are designed to help strengthen economic ties and increase the competitiveness of the participating countries.

Keywords

Online business, EAEU integration, BRICS integration, international economic relations, cross-border public-private partnership, digital currencies, decentralized finance, soft power policy.

For citation

Li Minhan (2025) Tools for Stimulating Development of Cross-Border Online Business in the Interests of Strengthening the EAEU and BRICS Integration. *Gosudarstvennoye upravleniye. Elektronnyy vestnik*. No. 110. P. 195–209. DOI: 10.55959/MSU2070-1381-110-2025-195-209

Дата поступления/Received: 13.01.2025

Введение

Формирование системы международных отношений в значительной степени находится под влиянием обновляемого экономического уклада, что представляет особый интерес для исследования и предопределяет его актуальность. Новые и пересматриваемые законы развития в рамках новой экономики, драйверами которой выступают цифровизация, децентрализация, дезинтермедияция, высочайшая роль инноваций и знаний, в значительной мере влияют не только на экономические отношения, но и на прогресс в политической и гуманитарной сферах.

С начала XXI века в мировой экономике неуклонно возрастает доля онлайн-бизнеса — изначально субъектов интернет-торговли и трансграничных телекоммуникаций, а к настоящему времени крупного диверсифицированного сегмента предпринимательства, охватывающего широкий спектр коммерческой деятельности. Цифровизация, ставшая драйвером новой индустриальной революции последнего десятилетия, не только породила многообразие новых и крайне перспективных форм международного онлайн-бизнеса, но и значительно облегчила процессы его глобализации.

Феномен глобализации онлайн-бизнеса и ее влияния на международные отношения подлежит дальнейшему изучению, а роль трансграничных онлайн-компаний в новой мировой экономике и глобальной политике — критическому переосмыслению. Выступая перспективными участниками политики «мягкой силы» и (потенциально) новыми самостоятельными акторами международной политики, субъекты онлайн-бизнеса в этой связи интересуют государства как партнеры и возможные проводники национальных интересов в перманентно обновляемой архитектуре международных отношений. Одной из сфер практического обеспечения приоритетных интересов в системе международных отношений (МО) выступает стимулирование региональной интеграции, которая в XXI веке стала приоритетной сферой межстранового сотрудничества в экономической, политической, гуманитарной сферах.

Для России, которую недружественные страны пытаются агрессивно вытеснить из повестки МО, региональный (например, в рамках Евразийского союза (ЕАЭС)) и трансрегиональный (БРИКС) уровни международной интеграции являются ключевыми формами участия в системе МО. В интересах Российской Федерации, помимо прочего, укрепление региональной интеграции с дружественными государствами и ее продуктивное использование для переформатирования архитектуры МО и глобальной безопасности, и в этой связи потенциал привлечения трансграничного онлайн-бизнеса, в том числе на основе его стимулирования, вызывает особенный интерес.

Цель настоящей статьи — разработка практико-ориентированного инструментария для стимулирования развития трансграничного онлайн-бизнеса в интересах интеграции в ЕАЭС и БРИКС.

Материалы и методы

Исследование опирается на методы анализа и синтеза, политического прогнозирования и моделирование системы международных отношений. При разработке инструментария для стимулирования развития трансграничного онлайн-бизнеса в интересах интеграции в ЕАЭС и БРИКС учтены ключевые положения концепций международной интеграции и регионализации, международных отношений, цифровизации экономики. Статистические показатели, характеризующие динамику глобализации онлайн-бизнеса, представлены данными, приведенными в отчете компании Deloitte¹.

Результаты

Онлайн-бизнес как драйвер современной мировой экономики

На сегодняшний день сфера онлайн-бизнеса выступает одним из ключевых драйверов не только экономического роста (как на национальном, так и на международном уровнях), но также сферой реализации интенсивных процессов глобализации.

Как видно из Рисунка 1, удельный вес онлайн-бизнеса в глобальном ВВП в последние два десятилетия рос в геометрической прогрессии, отражая перемены в международных экономических отношениях.

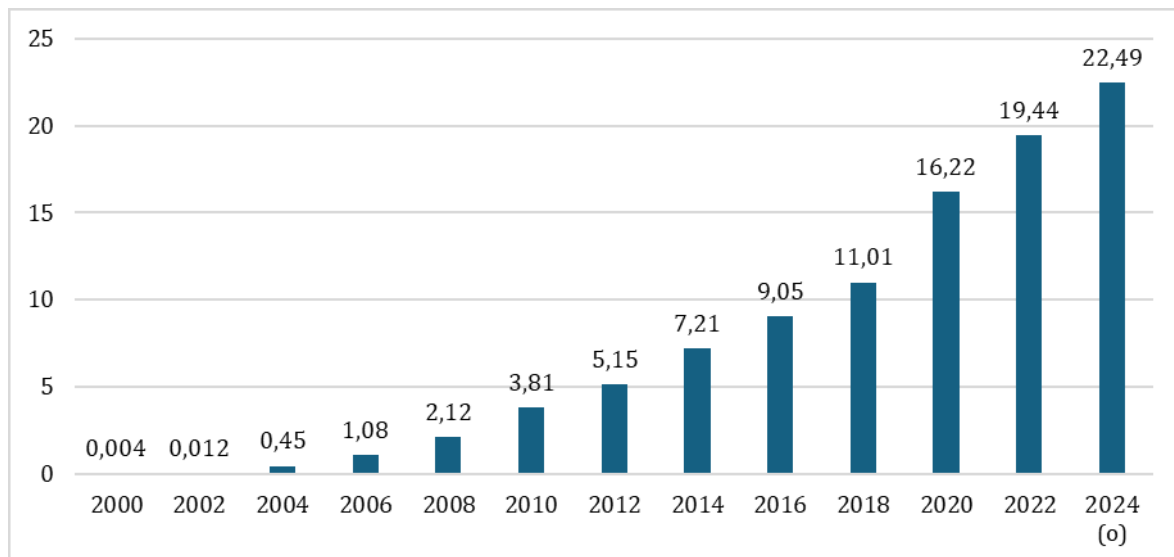


Рисунок 1. Удельный вес онлайн-бизнеса в глобальном ВВП, %²

По оценкам авторитетных экспертов³, доля онлайн-бизнеса в ВВП, генерируемом в глобальном масштабе, выросла с 0,012% в 2002 до 22,49% в 2024 (оценочно). Неуклонное сохранение тренда позволяет прогнозировать дальнейший рост показателя, при этом уже сегодня онлайн-предприниматели занимают исключительно важное и весьма заметное место в мировой экономике.

Масштабный прогресс и колоссальный потенциал онлайн-компаний в контексте развития мировой экономики также подчеркиваются в ряде международных исследований [Wirtz et al. 2010; Pan et al. 2022; Ullrich, Diefenbach 2023]. Следует отметить, что онлайн-бизнес, который первоначально (2000-е годы) вырос из сегмента электронной коммерции, на сегодня характеризуется множеством направлений, которые включают в себя телеком, онлайн-сервисы в области информационных технологий и безопасности, электронный банкинг, сферу нефинансовых и неинформационных

¹ Global Enterprise Economic Outlook. London: Deloitte, 2024.

² Источник: Global Enterprise Economic Outlook. London: Deloitte, 2024. P. 35.

³ Там же.

онлайн-услуг, от туризма до сервисов в области виртуальной реальности. Начиная с середины 2010-х годов драйвером онлайн-бизнеса стала цифровизация, которая воздействует на его динамику одновременно по нескольким аспектам, включая цифровые разработки, торговлю цифровыми товарами и услугами, цифровые финансы (финтех), а также разработку и предоставление цифровых платформ для развития онлайн-бизнеса, в том числе многочисленные корпоративные экосистемы [Lee et al. 2019].

Современный онлайн-бизнес характеризуется множеством специфических особенностей, среди которых высокий уровень конкуренции при сравнительно небольшой цене входа на целевые рынки, гибкость и адаптивность корпоративных структур и стратегий, распределенный характер управления, эмерджентность и зачастую высокий уровень маржинальности [Paul et al. 2023]. Одной из уникальных характеристик современного онлайн-бизнеса выступает его склонность к глобализации [Autio et al. 2021]. Осуществление предпринимательства в онлайн-среде, включая цифровую среду взаимодействия, априори происходит в условиях, когда страновые границы начинают играть намного меньшую роль для успешного функционирования бизнеса, а подчас и вовсе могут игнорироваться [Babenko et al. 2019]. Утрачивают стратегическое значение многие классические базисы международного предпринимательства, такие как выбор домицилия (страны официальной регистрации и места уплаты налогов юридическими лицами). По меньшей мере смена домицилия для большинства онлайн-предпринимателей сегодня не является трудной задачей и может быть осуществлена в максимально сжатые сроки. Это связано прежде всего с виртуальным характером организации ключевых бизнес-процессов, отсутствием необходимости физического присутствия работников в конкретном месте (офисах), незначительными потребностями в персонале, возможностями вести бизнес с минимальными объемами собственных активов (например, крупнейшие субъекты глобальной онлайн-торговли нередко не имеют даже собственных складов с товарами, выступая агрегаторами-маркетплейсами для связи между реальными продавцами и покупателями).

Сказанное может быть проиллюстрировано материалами, представленными на Рисунке 2, характеризующими долю малого и микропредпринимательства в валовом продукте глобального онлайн-бизнеса.

С учетом изложенного трансграничный характер может рассматриваться как характеристика, едва ли не имманентно присущая современному онлайн-бизнесу. Даже те его представители, которые сегодня стратегически сфокусированы на локальном бизнесе (национальных рынках), зачастую способны оперативно и безболезненно переключиться на внешние рынки.

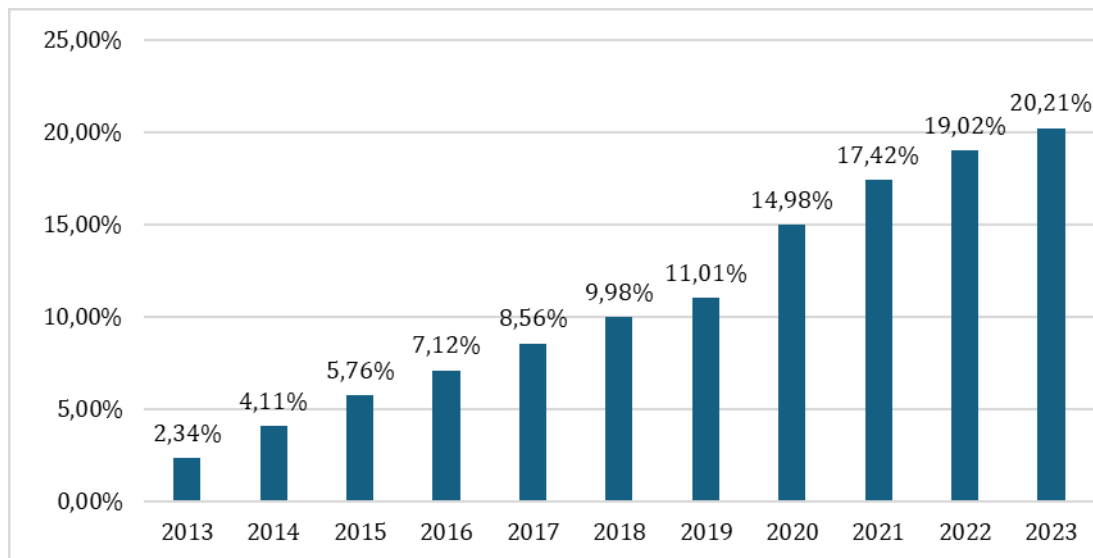


Рисунок 2. Удельный вес малого и микропредпринимательства в валовом продукте глобального онлайн-бизнеса без учета электронной коммерции, %⁴

Специфические черты сегодняшнего онлайн-бизнеса на фоне его непрекращающейся глобализации обуславливают вектор трансформации системы международных отношений. Речь идет прежде всего о международных экономических отношениях, в сфере которых складывается глобальная экономика новейшего типа («Глобаномика 4.0») с доминированием распределенных предпринимательских структур, взаимодействующих в онлайн- и цифровой среде и по этим причинам сравнительно малочувствительных к национальному регулированию и классическим барьерам во внешней торговле. Обновление центров экономической силы в то же время неизбежно влечет за собой пересмотр архитектуры прочих (неэкономических) сфер международных отношений. Ключевые процессы и результаты ведения онлайн-бизнеса меняют основы экономической дипломатии и оказывают значительное влияние на обеспечение прогресса в социальной, гуманитарной, политической сферах. Представители онлайн-бизнеса могут стать новыми центрами политической силы, став триггером реализации сценариев глобального развития по типу «синего мира» в терминологии политического форсайта [Kuosa 2016], когда за корпорациями в условиях тотальной сетизации и цифровизации социальных отношений закрепляется роль выразителей рациональных интересов в международной политике. Причем гибкость, адаптивность и распределенный характер предпринимательских онлайн-структур могут стать факторами, которые будут сдерживать сращивание корпоративных лидеров мировой экономики с национальными правительствами, а также формирование трансграничных картелей, что ранее нередко имело место в случае с традиционными транснациональными корпорациями.

Помимо изложенного, в контексте влияния глобализации онлайн-бизнеса на международные отношения нельзя забывать и о наличии структурных эффектов: продукция (разработки) ряда ведущих компаний, исследовательских онлайн-групп, прежде всего в области цифровых инноваций, сами по себе продвигают трансграничное взаимодействие, способствуют повышению его эффективности и безопасности.

Онлайн-бизнес как фактор укрепления международных интеграционных объединений. Инструментарий для стимулирования развития трансграничного онлайн-бизнеса в интересах региональной интеграции

Возникает вопрос, каким образом процессы глобализации онлайн-бизнеса могут быть продуктивно и гармонично (без причинения ущерба корпоративным интересам) использованы

⁴ Источник: Global Enterprise Economic Outlook. London: Deloitte, 2024. P. 52.

для поддержки и укрепления национальных интересов в международных отношениях, включая стимулирование экономического, политического, социального прогресса для всего человечества. В сложившихся на сегодня контурах участия России в международных отношениях приоритетной средой для обеспечения национальных интересов становятся региональные (трансрегиональные) интеграционные объединения, в частности Евразийский союз (ЕАЭС) и группа БРИКС (под БРИКС в рамках настоящей публикации понимается конфигурация государств — участников неформальной группы по состоянию на момент подготовки исследования (ноябрь 2023 г.), в то время как под БРИКС+ — перспективная конфигурация, включающая в себя существенное расширение членства, как формально задекларированное, так и возможное (ожидаемое) в перспективе).

Основанный на результатах всестороннего исследования существующих возможностей и потенциала комплекс инструментов стимулирования развития трансграничного онлайн-бизнеса в интересах укрепления интеграции в ЕАЭС и БРИКС в графическом виде представлен на Рисунке 3. При его разработке особо учитывалась специфика интеграции (тип, формализация, интенсивность), характеристика целей субъектов интеграции и практических возможностей интеграционных объединений. В то время как некоторые инструменты могут применяться как на уровне ЕАЭС, так и в пространстве БРИКС (БРИКС+), другие будут характерны для конкретных, специфических интеграционных структур.

Государственно-частное партнерство. В сфере поддержки трансграничного онлайн-бизнеса, для усиления его влияния на интеграционные процессы, а также прогресса в международных отношениях на первый план выходит государственно-частное партнерство (ГЧП), инструменты и методы которого призваны компенсировать существующие перекосы рынка, характерные как для стран с формирующейся экономикой, так и (особенно) для развивающихся рынков.

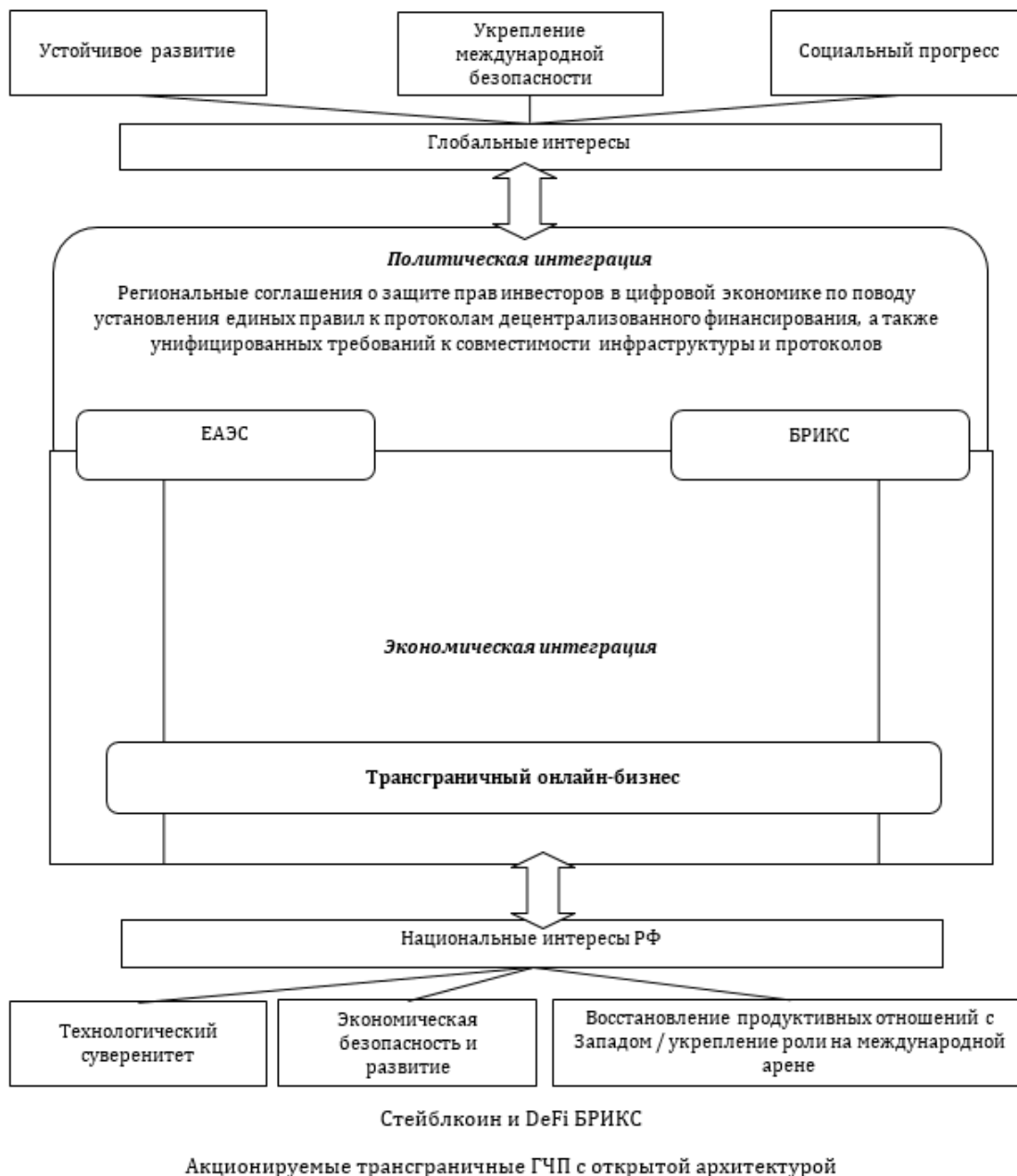


Рисунок 3. Инструменты стимулирования развития трансграничного онлайн-бизнеса в интересах укрепления интеграции в ЕАЭС и БРИКС⁵

На сегодня привлекательным и во многом инновационным инструментом ГЧП-поддержки бизнеса выступают трансграничные партнерства, по своей природе ориентированные на поддержку предпринимателей, задействованных в сфере внешнеэкономической деятельности. В частности, трансграничные ГЧП-проекты позволят сформировать конвергенцию усилий и ресурсов частных партнеров и правительственных структур заинтересованных стран для координации деятельности в области стимулирования развития трансграничного онлайн-бизнеса, способствовать оперативному решению их проблем, содействовать открытию доступа к инновациям и информационным ресурсам, консультативной поддержке, а также привлечению дополнительного финансирования.

Организация трансграничных ГЧП-проектов по открытому типу, в частности через их акционирование, позволит привлечь дополнительное финансирование со стороны широкого круга инвесторов, как индивидуальных, так и коллективных. Собранные средства дадут возможность

⁵ Разработано автором.

ускорить рост онлайн-компаний, участвующих в партнерстве, без потери доли в бизнесе. Инвесторы, в свою очередь, получают возможность выгодного вложения средств в перспективные начинания в экономике нового типа, которые ранее были им недоступны по причине сложности выхода многих онлайн-компаний сравнительно небольшого объема на рынок ценных бумаг в качестве эмитентов. По мнению аналитиков Всемирной организации интеллектуальной собственности, в настоящее время акционируемые формы ГЧП становятся одним из ключевых глобальных трендов в стимулировании инноваций⁶.

Если группа БРИКС+ объединяет формирующиеся рынки (даже с учетом предстоящего расширения), то ЕАЭС является экономическим союзом, в котором страны с формирующимися рынками (к таковым относят Россию и иногда Казахстан) сотрудничают с государствами, которые принято относить к развивающимся. Соответственно, разработки в области ГЧП для стимулирования участия онлайн-бизнеса в международных отношениях в большей степени актуальны для государств ЕАЭС, хотя они могут быть не менее успешно реализованы и среди стран БРИКС (БРИКС+).

Цифровая валюта. В рамках БРИКС+, в особенности с учетом потенциала дальнейшего расширения членства в организации, целесообразно развивать в первую очередь финансовую базу трансграничной интеграции. Единая валюта, соответствующая ключевым принципам и достижениям цифровизации может оказать цементирующее влияние на отношения в БРИКС+. Несмотря на различные точки зрения (см. обзор, представленный в [Мутафян 2022]), представляется нецелесообразным выпускать цифровую валюту интеграционных объединений по принципам, которые разработаны для эмиссии цифровых валют центральных банков (ЦВЦБ, англ. CBDC). Ключевая проблема в данной связи заключается в потенциальном конфликте эмиссионных центров (центральных банков стран-участниц), а также связана с риском трансмиссии негативных экономических явлений, весьма характерных для формирующихся и тем более развивающихся рынков. Конфликт юрисдикций в целом может оказать негативное влияние на интеграционные процессы.

Для поддержки устойчивости новой цифровой валюты, формирования высокого уровня доверия к ней со стороны инвесторов целесообразно сформировать единый эмиссионный центр. А чтобы не допускать конфликта юрисдикций и интересов, таким эмиссионным центром нецелесообразно делать центральный банк одного из участников интеграции. Следовательно, вместо ЦВЦБ лучшим решением для создания общей цифровой валюты регионального (трансрегионального) интеграционного объединения (группы) является выпуск частной криптовалюты, желательно обеспеченной (стейблкоинов), что само по себе укрепит доверие со стороны инвесторов, участников платежных и расчетных операций, а также гарантирует долгосрочную надежность соответствующих действий. Следует учитывать, что такой цифровой финансовый инструмент, как криптовалюта интеграционных объединений, в первую очередь рассчитан на формирование стабильной системы расчетов, защищенной как от недружественных действий третьих сторон, так и от потрясений, вызванных рыночной (экономической) волатильностью. И лишь в третью очередь такие инструменты могут рассматриваться как средства накопления и инвестиций/спекуляций [Chudinovskikh, Sevryugin 2019]. Комплексному достижению подобных целей по своей экономической и технологической природе и соответствует стейблкоин, в рассматриваемом контексте — частная цифровая валюта, привязанная к корзине валют БРИКС и обеспечиваемая паритетными взносами участвующих государств в Новый банк развития (бывший Новый банк развития БРИКС) / Проект Цифрового банка БРИКС.

⁶ Доклад о положении в области интеллектуальной собственности в мире за 2022 г. Вектор инновационной деятельности // WIPO [Электронный ресурс]. URL: <https://www.wipo.int/edocs/pubdocs/ru/wipo-pub-944-2022-ru-world-intellectual-property-report-2022-the-direction-of-innovation.pdf> (дата обращения: 05.02.2025).

Что касается дискуссии по поводу создания общей цифровой валюты в рамках ЕАЭС, то она представляется преждевременной, в особенности в условиях перспективного создания единой валюты Союзного государства Российской Федерации и Республики Беларусь. Кроме того, важно вначале довести до стадии практической реализации и доказать эффективность цифрового рубля и цифрового тенге; возможно, полноценное существования двух якорных валют ЕАЭС в цифровом формате будет необходимым и достаточным для обеспечения интеграционных потребностей в ЕАЭС.

Цифровые платформы. Между тем, помимо введения цифровых валют (или применительно к ЕАЭС институционализации ЦВЦБ участвующих государств), основу региональных интеграционных процессов призваны также составлять цифровые платформы и инструменты взаимодействия, заведомо выходящие за пределы инфраструктуры расчетов.

Взаимодействие в цифровой экономике осуществляется через децентрализованные платформы и на основе защищенных протоколов (программного кода), которые интегрированы в структуру распределенных реестров, чаще всего их специфической разновидности — блокчейн [Viriyasitavat et al. 2019]. Технология распределенного реестра и в особенности блокчейн предоставляют усиленные гарантии защиты контактов от неправомерного вмешательства третьих сторон. Речь идет не только о злоумышленниках (мошенниках, хакерах и т. п.), но также о недружественных странах, включая те, которые активно используют метод санкционного шантажа. В основе многих интеракций, причем далеко не только экономических, лежат протоколы так называемых умных контрактов — самоисполняющихся конструкторов, позволяющих выполнять пункты договорных отношений без привлечения посредников.

В случаях применения цифровых платформ, расчетов и умных контрактов для развития экономической, а вместе с ней и политической, культурной, гуманитарной и иной интеграции, чтобы воспользоваться всеми преимуществами новейших технологий, важно гарантировать, что в распределенный реестр (блокчейн) не будут априори включены злонамеренные субъекты. Единственной полноценной гарантией может стать разработка суверенной инфраструктуры токенизированных контрактов и умных платформ для трансграничных контактов в системе международных отношений. Такая инфраструктура будет включать в себя цифровые валюты для расчетов, а также уникальные протоколы, разработанные и принятые в качестве единых стандартов цифровых соглашений в рамках конкретного интеграционного объединения, в частности БРИКС и ЕАЭС. В дополнение к указанному инструментарию важно развивать не только виртуальную, но и физическую инфраструктуру цифровой экономики интеграционных структур, включая создание независимых серверных систем, вычислительных мощностей и облачных хранилищ информации, каналов связи и центров управления и анализа экономической, общественно-политической и иной информации.

Суверенные цифровые архитектуры представляют собой надстройку по отношению к интеграционным механизмам. Базисом в них по-прежнему выступают общие интересы и ценности участвующих государств, а также формальные и неформальные договоренности, запускающие соответствующие процессы, конструирующие интеграционные сущности и обеспечивающие институционализацию самих объединений.

Правовое регулирование. Проблематика встраивания цифровых отношений, опосредующих громадный пласт ведения современного трансграничного онлайн-бизнеса, в каркас договорного регулирования в сфере региональной (трансрегиональной) интеграции имеет многоплановый характер. Она связана, во-первых, с различиями интересов в регулировании цифровизации внутри государства. Во-вторых, с отсутствием единого подхода к регулированию инструментов и институтов цифровой экономики как на национальном, так и наднациональном уровне

[Andrae 2023; Ciukaj, Folwarski 2023; Langley, Leyshon 2023]. В-третьих, со спецификой регулирования самой интеграции, которая также характеризуется многообразием подходов. Например, отношения в ЕАЭС «цементируются» соглашениями об общем таможенном пространстве, свободной торговле, в то время как группа БРИКС доказывает свою универсальную жизнеспособность даже при отсутствии формальных договоров по поводу создания и механизма функционирования.

Поскольку соответствующие цифровые инструменты, ориентированные на достижение общих целей участников ЕАЭС и БРИКС, связанные с применением передовых достижений цифровизации и результатов трансграничной бизнес-деятельности для стимулирования экономического, социального и политического прогресса в интересах всего человечества, включая данные конкретные страны, носят универсальный («сквозной») характер, аналогичную природу должны иметь практические решения в сфере международного, в том числе интеграционного, права.

В результате на уровне БРИКС+ и ЕАЭС представляется целесообразным разработать и принять комплекс международных соглашений, которые способствовали бы активной поддержке и защите цифровизации международных отношений, стимулировали бы продуктивное использование трансграничного онлайн-бизнеса в интересах цивилизационного развития, одновременно опираясь на некоторые перспективные разработки (продукты, решения), предлагаемые представителями онлайн-предпринимательства:

1) рамочные соглашения по поводу единых подходов, применяемых к регулированию цифровой экономики и цифровых финансов, включая правовой статус смарт-контрактов, цифровых финансовых активов, утилитарных цифровых прав. Соответствующие договоренности образуют базу для единого и прозрачного регулирования цифровой экономики в государствах — участниках интеграции, а сближение законодательства само по себе выступит фактором укрепления интеграционных процессов и совершенствования механизмов интеграции. Кроме того, в процессе выработки единых подходов к правовому регулированию цифровой экономики будет неизбежно иметь место диалог между дружественными государствами. Результатом продуктивного диалога может стать выработка не просто единых, но и наиболее рациональных подходов к правовому регулированию;

2) соглашения о защите прав инвесторов в цифровой среде. Соответствующие соглашения должны по своему духу соответствовать международным договорам, предусматривающим гарантии свободного осуществления и защиты прав иностранных и местных инвесторов, на основе справедливого баланса интересов, однако при этом в полной мере учитывать сложную специфику инвестиционной деятельности, ее субъектов, прав и интересов сторон в условиях цифрового финансирования. Поскольку риски нарушения прав инвесторов выше в неформальных интеграционных структурах, таких как БРИКС, в сравнении с таможенными-экономическими союзами (как ЕАЭС), именно группа БРИКС+ должна стать пространством для апробации нового типа международных соглашений;

3) договоренности по поводу взаимного признания протоколов цифровых платформ, умных контрактов и цифрового финансирования, включая единые стандарты для цифровых протоколов / правил функционирования элементов единой цифровой инфраструктуры (цифровой экосистемы) интеграционного объединения. Соответствующие соглашения должны охватывать две системные цели: во-первых, фиксацию договоренностей, которые опосредуют существование общих протоколов цифровых инструментов БРИКС, ЕАЭС; во-вторых, фиксацию договоренностей о единых стандартах в наиболее чувствительных сферах цифровизации, применяемой в международных отношениях в виде решений, реализуемых сепаратно, на национальном уровне и вне рамок перспективного контура общей экосистемы цифровизации интеграционных объединений.

Разработка, согласование и практическое применение соответствующих соглашений дополнит базис региональной интеграции и одновременно активно способствует результативному применению цифровизации в целях институционализации региональных (трансрегиональных) объединений, а также качественному использованию онлайн-бизнеса для содействия прогрессу в международных отношениях, достижения целей национального и глобального развития.

Безотносительно специфики институтов интеграции Российская Федерация является одной из ключевых заинтересованных сил в укреплении обеих рассматриваемых площадок (ЕАЭС, БРИКС+), равно как и других образований региональной и трансрегиональной интеграции. На таких площадках в наименьшей степени, по сравнению с глобальным уровнем, отражается негативное влияние недружественных стран на комплекс международных отношений, интеграционные процессы и, главное, архитектуру глобальной и региональной безопасности. По мере повышения авторитета таких организаций Россия расширяет спектр реальных возможностей проведения международной политики в обеспечение как собственных, так и широко понимаемых цивилизационных интересов, подкрепляемых ответственными практиками участия самой России и дружественных ей стран в международных отношениях.

Трансграничный онлайн-бизнес как фактор глобальной политики

Представленные инструменты стимулирования развития трансграничного онлайн-бизнеса в интересах укрепления интеграции в ЕАЭС и БРИКС имеют преимущественно экономическую природу, что соответствует природе базовых механизмов глобализации предпринимательской деятельности в онлайн-среде. Однако ожидаемые результаты их применения выходят далеко за пределы международных экономических отношений. Обеспечение региональной (трансрегиональной) интеграции способствует дипломатии, а институциональная устойчивость международных интеграционных структур повлечет за собой усиление их позиций в системе международной безопасности и в обновляемой архитектуре глобального порядка. В конечном счете существенно повышается вероятность того, что голоса каждого субъекта международных отношений будут должным образом услышаны и учтены на каждом уровне.

Цифровые инструменты экономической интеграции будут использованы и в процессах интенсификации гуманитарного обмена, а укрепившийся онлайн-бизнес во многом способствует общественному прогрессу: через внедрение инноваций, повышение доступности товаров и услуг, распространение знаний, передачу опыта и др. Международные онлайн-компании априори несут культурный отпечаток, код своей страны. Соответствующие обстоятельства хорошо известны на примере политического и культурного влияния классических транснациональных корпораций (ТНК). Как условный «Макдональдс» поспособствовал американизации мирового общества массового потребления (причем одновременно внося огромный вклад в его формирование), так и ведущие представители онлайн-бизнеса России, дружественных ей стран БРИКС, ЕАЭС могут стать осознанными или невольными инструментами «мягкой силы» за рубежом [Нye 2021], проводниками и популяризаторами национальной культуры, традиций, стиля жизни.

При этом современные и будущие лидеры международного онлайн-бизнеса не в полной мере обладают признаками классических ТНК. В частности, как правило, это компании намного меньшего размера (по численности работников, числу филиалов, уровню собственного капитала) в сравнении с аналогичными лидерами мировых рынков доцифровой эпохи, в особенности если речь идет собственно о представителях цифровой экономики. У современных правительств недостаточно практического опыта и порой ресурсов для обеспечения постоянного и тесного взаимодействия с множеством компаний среднего и небольшого размера для их использования

в качестве агентов внешних интересов, инструмента «мягкой силы». Однако новые экономические и внешнеполитические реалии требуют пересмотра подходов в предметной области. Ключевая задача субъектов управления политикой «мягкой силы» заключается в интеграции и формировании результативного взаимодействия с наиболее широким кругом отечественных представителей онлайн-бизнеса.

Для каждого типа онлайн-компаний, каждой специфической сферы онлайн-предпринимательства должна найтись ниша продуктивного сотрудничества в интересах реализации политики «мягкой силы». Например, крупные ИТ-компании могут продвигать на внешних рынках имидж страны как инноватора и сферы развития высоких технологий. Образовательные проекты онлайн позволят наладить тесное сотрудничество с зарубежными партнерами, интенсифицировать обмен учащимися и преподавателями, популяризировать российское образование за рубежом и привлекать иностранных студентов в страну как для онлайн-ового, так и (в качестве важного побочного эффекта) классического очного обучения (офлайн).

Важно применять селективный подход к выбору форм и направлений взаимодействия, при этом признавая объективное существование условий новой санкционной напряженности, стараться не навредить корпоративным партнерам из числа представителей российского онлайн-бизнеса, которые готовы системно участвовать в реализации политики «мягкой силы» за рубежом. Для этого следует уделять повышенное внимание защите информации, в том числе посредством осуществления информационного обмена и ключевых управленческих воздействий в безопасной среде с ограниченным внешним доступом, как правило создаваемой блокчейн-технологиями. При определенных условиях, включая гарантии взаимной анонимности и безопасности, к соответствующей деятельности могут быть привлечены даже те предпринимательские онлайн-структуры, которые, несмотря на российское происхождение, по тем или иным причинам в настоящее время имеют зарубежный домицилий.

Соответствующая деятельность может осуществляться через цифровые платформы управления (координации, контроля), а также с применением посредников, включая специализированные структуры по цифровой аналитике в системе международных отношений. В этих целях целесообразно предложить к рассмотрению идею создания так называемого think tank (буквально «фабрика мысли») нового поколения с рабочим названием «Федеральный центр цифровой аналитики и международных политических коммуникаций» (ФЦЦАМПК). ФЦЦАМПК должен стать специализированным учреждением, входящим в систему МИД России, работники которого на высоком профессиональном уровне и с применением передового цифрового инструментария (сквозных технологий цифровой эпохи) осуществляли бы анализ и прогнозирование международных политических процессов. Функционал организации включал бы в себя сбор, анализ и интерпретацию данных, разработку стратегий коммуникаций, подготовку аналитических отчетов и рекомендаций для принятия решений в области международных отношений. Кроме того, федеральному центру было бы целесообразно передать компетенции по обучению специалистов в области цифровой аналитики и политических коммуникаций.

Практическая реализация соответствующих решений позволит вывести работу по управлению внешними отношениями, вовлечению в контур политики «мягкой силы» российских трансграничных онлайн-компаний, а также по комплексной поддержке их участия в глобальном экономическом обмене на качественно новый уровень.

Заключение

Неуклонный рост значимости трансграничного онлайн-бизнеса в мировой экономике и комплексе международных отношений позволяет рассчитывать на успешное вовлечение его представителей в механизмы поддержки и укрепления приоритетных интересов участников МО, включая интеграцию государств и коммерческих субъектов на региональном и трансрегиональном уровнях, что постепенно становится ключевой сферой позитивных трансформаций мирового порядка и архитектуры глобальной безопасности. Российская Федерация крайне заинтересована в дальнейшей интеграции на площадках ЕАЭС и БРИКС, а также в усилении их влияния на международной арене. Достижению указанных целей призвано способствовать стимулирование развития трансграничного бизнеса, включая создание для этого необходимых условий как на национальном, так и на межгосударственном уровне.

Материалы исследования позволяют прийти к выводу о наличии значительных перспектив в сфере вовлечения трансграничного онлайн-бизнеса и стимулирования его развития для укрепления интересов Российской Федерации в системе международных отношений, в том числе через усиление интеграции на региональных (трансрегиональных) площадках ЕАЭС и БРИКС. Для каждой формы интеграции может быть предложен набор специфических инструментов, направленных на достижение поставленных целей. Речь идет прежде всего о трансграничных ГЧП-проектах открытого типа, реализация которых позволит оказать целевую поддержку представителям онлайн-бизнеса стран — участниц интеграции, действующего в общем экономическом пространстве, включая привлечение дополнительного финансирования на осуществление инноваций и других перспективных видов деятельности.

На уровне ЕАЭС и БРИКС целесообразно осуществить разработку международных соглашений о защите инвестиций в цифровой среде, о стандартизации подходов к регулированию цифровой экономики и о признании (унификации) протоколов цифрового взаимодействия. В рамках БРИКС значительным потенциалом обладает решение о выпуске общей цифровой валюты — обеспеченной криптовалютой (стейблкоинов), привязанной к корзине валют БРИКС и не являющейся цифровой валютой центрального банка, что позволит не допустить конфликт интересов среди регуляторов.

Полноценное осуществление приведенных инициатив представляется возможным при условии встречного осуществления проактивных преобразований в области управления внешней политикой на национальном уровне. В этой связи важны меры по активному привлечению представителей трансграничного онлайн-бизнеса к реализации политики «мягкой силы» Российской Федерации через селективный отбор компаний и релевантных активностей, а также с использованием сетевого (распределенного) управления, учитывающего размеры и сравнительно высокую численность онлайн-предпринимателей, которые могут оказать значительную поддержку приоритетным интересам в предметной области.

С учетом сохраняющегося существенного влияния санкционного фактора государству стоит внедрить должные меры для защиты участников деятельности в области реализации политики «мягкой силы» из числа субъектов трансграничного онлайн-бизнеса, включая прежде всего информационную защиту и предоставление дополнительных гарантий конфиденциальности. Повышению результативности работы по формированию условий для продуктивного вовлечения трансграничного онлайн-бизнеса в комплекс поддержки национальных интересов в международных отношениях призвано поспособствовать создание Федерального центра цифровой аналитики и международных политических коммуникаций, функционирующего на основе технологий и инфраструктуры, которые могут обеспечивать сами субъекты новой экономики.

Список литературы:

- Мутафян А.С. Возможности и ограничения валютной интеграции стран ЕАЭС в условиях санкций: институциональные аспекты // Финансовые рынки и банки. 2022. № 4. С. 88–92.
- Andrae S. FinTech Regulation: A Macro-Structural Approach // *FinTech Research and Applications: Challenges and Opportunities* / ed. by D. Chou, C. O'Sullivan, V.G. Papavassiliou. Singapore: World Scientific Publishing, 2023. P. 93–139. DOI: [10.1142/9781800612723_0002](https://doi.org/10.1142/9781800612723_0002)
- Autio E., Mudambi R., Yoo Y. Digitalization and Globalization in a Turbulent World: Centrifugal and Centripetal Forces // *Global Strategy Journal*. 2021. Vol. 11. Is. 1. P. 3–16. DOI: [10.1002/gsj.1396](https://doi.org/10.1002/gsj.1396)
- Babenko V., Kulczyk Z., Perevosova I., Syniavska O., Davydova O. Factors of the Development of International E-Commerce under the Conditions of Globalization // *SHS Web of Conferences*. 2019. Vol. 65. DOI: [10.1051/shsconf/20196504016](https://doi.org/10.1051/shsconf/20196504016)
- Chudinovskikh M., Sevryugin V. Cryptocurrency Regulation in the BRICS Countries and the Eurasian Economic Union // *BRICS Law Journal*. 2019. Vol. 6. Is. 1. P. 63–81. DOI: [10.21684/2412-2343-2019-6-1-63-81](https://doi.org/10.21684/2412-2343-2019-6-1-63-81)
- Ciukaj R., Folwarski M. FinTech Regulation and the Development of the FinTech Sector in the European Union // *Journal of Banking & Financial Economics*. 2023. Vol. 1. Is. 19. P. 44–56. DOI: [10.7172/2353-6845.jbfe.2023.1.3](https://doi.org/10.7172/2353-6845.jbfe.2023.1.3)
- Kuosa T. *The Evolution of Strategic Foresight. Navigating Public Policy Making*. London, New York: Routledge, 2016.
- Langley P., Leyshon A. FinTech Platform Regulation: Regulating with /against Platforms in the UK and China // *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*. 2023. Vol. 16. Is. 2. P. 257–268. DOI: [10.1093/cjres/rsad005](https://doi.org/10.1093/cjres/rsad005)
- Lee Y.Y., Falahat M., Sia B.K. Impact of Digitalization on the Speed of Internationalization // *International Business Research*. 2019. Vol. 12. Is. 4. DOI: [10.5539/ibr.v12n4p1](https://doi.org/10.5539/ibr.v12n4p1)
- Nye J.S. Soft Power: The Evolution of a Concept // *Journal of Political Power*. 2021. Vol. 14. Is. 1. P. 196–208. DOI: [10.1080/2158379X.2021.1879572](https://doi.org/10.1080/2158379X.2021.1879572)
- Pan W., Xie T., Wang Zh., Ma L. Digital Economy: An Innovation Driver for Total Factor Productivity // *Journal of Business Research*. 2022. Vol. 139. P. 303–311. DOI: [10.1016/j.jbusres.2021.09.061](https://doi.org/10.1016/j.jbusres.2021.09.061)
- Paul S.K., Moktadir A., Sallam K., Choi T.-M., Chakraborty R.K. A Recovery Planning Model for Online Business Operations under the COVID-19 Outbreak // *International Journal of Production Research*. 2023. Vol. 61. Is. 8. P. 2613–2635. DOI: [10.1080/00207543.2021.1976431](https://doi.org/10.1080/00207543.2021.1976431)
- Ullrich D., Diefenbach S. Forecasting Transitions in Digital Society: From Social Norms to AI Applications // *Engineering Proceedings*. 2023. Vol. 39. Is. 1. DOI: [10.3390/engproc2023039088](https://doi.org/10.3390/engproc2023039088)
- Viriyasitavat W., Da Xu L., Bi Zh., Pungpapong V. Blockchain and Internet of Things for Modern Business Process in Digital Economy — the State of the Art // *IEEE Transactions on Computational Social Systems*. 2019. Vol. 6. Is. 6. P. 1420–1432. DOI: [10.1109/TCSS.2019.2919325](https://doi.org/10.1109/TCSS.2019.2919325)
- Wirtz B.W., Schilke O., Ullrich S. Strategic Development of Business Models: Implications of the Web 2.0 for Creating Value on the Internet // *Long Range Planning*. 2010. Vol. 43. Is. 2–3. P. 272–290. DOI: [10.1016/j.lrp.2010.01.005](https://doi.org/10.1016/j.lrp.2010.01.005)

References:

- Andrae S. (2023) FinTech Regulation: A Macro-Structural Approach. In: Chou D., O'Sullivan C., Papavassiliou V.G. (eds.) *FinTech Research and Applications: Challenges and Opportunities*. Singapore: World Scientific Publishing. P. 93–139. DOI: [10.1142/9781800612723_0002](https://doi.org/10.1142/9781800612723_0002)
- Autio E., Mudambi R., Yoo Y. (2021) Digitalization and Globalization in a Turbulent World: Centrifugal and Centripetal Forces. *Global Strategy Journal*. Vol. 11. Is. 1. P. 3–16. DOI: [10.1002/gsj.1396](https://doi.org/10.1002/gsj.1396)

- Babenko V., Kulczyk Z., Perevosova I., Syniavska O., Davydova O. (2019) Factors of the Development of International E-Commerce under the Conditions of Globalization. *SHS Web of Conferences*. Vol. 65. DOI: [10.1051/shsconf/20196504016](https://doi.org/10.1051/shsconf/20196504016)
- Chudinovskikh M., Sevryugin V. (2019) Cryptocurrency Regulation in the BRICS Countries and the Eurasian Economic Union. *BRICS Law Journal*. Vol. 6. Is. 1. P. 63–81. DOI: [10.21684/2412-2343-2019-6-1-63-81](https://doi.org/10.21684/2412-2343-2019-6-1-63-81)
- Ciukaj R., Folwarski M. (2023). FinTech Regulation and the Development of the FinTech Sector in the European Union. *Journal of Banking & Financial Economics*. Vol. 1. Is. 19. P. 44–56. DOI: [10.7172/2353-6845.jbfe.2023.1.3](https://doi.org/10.7172/2353-6845.jbfe.2023.1.3)
- Kuosa T. (2016) *The Evolution of Strategic Foresight. Navigating Public Policy Making*. London, New York: Routledge.
- Langley P., Leyshon A. (2023) FinTech Platform Regulation: Regulating with/against Platforms in the UK and China. *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*. Vol. 16. Is. 2. P. 257–268. DOI: [10.1093/cjres/rsad005](https://doi.org/10.1093/cjres/rsad005)
- Lee Y.Y., Falahat M., Sia B.K. (2019) Impact of Digitalization on the Speed of Internationalization. *International Business Research*. Vol. 12. Is. 4. DOI: [10.5539/ibr.v12n4p1](https://doi.org/10.5539/ibr.v12n4p1)
- Mutafyan A.S. (2022) Opportunities and Limitations of Monetary Integration of the EAEU Countries under Sanctions: Institutional Aspects. *Finansovye rynki i banki*. No. 4. P. 88–92.
- Nye J.S. (2021) Soft Power: The Evolution of a Concept. *Journal of Political Power*. Vol. 14. Is. 1. P. 196–208. DOI: [10.1080/2158379X.2021.1879572](https://doi.org/10.1080/2158379X.2021.1879572)
- Pan W., Xie T., Wang Zh., Ma L. (2022) Digital Economy: An Innovation Driver for Total Factor Productivity. *Journal of Business Research*. Vol. 139. P. 303–311. DOI: [10.1016/j.jbusres.2021.09.061](https://doi.org/10.1016/j.jbusres.2021.09.061)
- Paul S.K. Moktadir A., Sallam K., Choi T.-M., Chakraborty R.K. (2023) A Recovery Planning Model for Online Business Operations under the COVID-19 Outbreak. *International Journal of Production Research*. Vol. 61. Is. 8. P. 2613–2635. DOI: [10.1080/00207543.2021.1976431](https://doi.org/10.1080/00207543.2021.1976431)
- Ullrich D., Diefenbach S. (2023) Forecasting Transitions in Digital Society: From Social Norms to AI Applications. *Engineering Proceedings*. Vol. 39. Is. 1. DOI: [10.3390/engproc2023039088](https://doi.org/10.3390/engproc2023039088)
- Viriyasitavat W., Da Xu L., Bi Zh., Pungpapong V. (2019) Blockchain and Internet of Things for Modern Business Process in Digital Economy — the State of the Art. *IEEE Transactions on Computational Social Systems*. Vol. 6. Is. 6. P. 1420–1432. DOI: [10.1109/TCSS.2019.2919325](https://doi.org/10.1109/TCSS.2019.2919325)
- Wirtz B.W., Schilke O., Ullrich S. (2010). Strategic Development of Business Models: Implications of the Web 2.0 for Creating Value on the Internet. *Long Range Planning*. Vol. 43. Is. 2–3. P. 272–290. DOI: [10.1016/j.lrp.2010.01.005](https://doi.org/10.1016/j.lrp.2010.01.005)

Исследование инноваций в условиях цифровой трансформации обрабатывающей промышленности России и Китая в эпоху цифровой экономики

Чжан Цзяньхуа

Доктор делового администрирования, кандидат экономических наук, SPIN-код РИНЦ: [7983-6677](#),
ORCID: [0009-0003-0133-9815](#), zhangjianhua_cs@foxmail.com

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

Аннотация

В эпоху цифровой экономики обрабатывающая промышленность Китая и России занимает ключевое место в глобальной производственной цепочке; чтобы занять более выгодное положение в мировой структуре конкуренции в обрабатывающей промышленности, страны реализуют цифровую трансформацию посредством инноваций в цифровых технологиях и тем самым повышают международную конкурентоспособность. Правительства обеих стран поощряют предприятия к увеличению инвестиций в строительство умных заводов и цифровых мастерских, активно продвигая цифровую трансформацию обрабатывающей промышленности различными способами, такими как политическая поддержка, информационная инфраструктура и финансовые субсидии. Ключевые технологические приложения для цифровой трансформации интеллектуального производства, как, например, 5G, большие данные, промышленный Интернет вещей, технологии дополненной реальности и искусственный интеллект, используются для повышения эффективности и качества производства. Данные как ключевой ресурс пронизывают весь жизненный цикл производства, способствуют оптимизации производственных процессов и пониманию рынка, а также стимулируют открытые инновации и изменения рыночных механизмов. Исследование технологических инноваций и политического руководства в условиях рыночной конкуренции представляется крайне важным, поскольку инновации являются ключевыми движущими силами обрабатывающей промышленности. На основе анализа данных о производстве двух стран определяется важная роль обрабатывающей промышленности как опоры национальной экономики, а также предлагаются меры по укреплению технологического суверенитета и международного сотрудничества. Согласно результатам исследования, китайско-российская обрабатывающая промышленность, сталкиваясь с тарифными барьерами, геополитическими сложностями, технологическими стандартами, влиянием бренда и другими вызовами, укрепляет технологический суверенитет, налаживает связи и сотрудничество, обращает внимание на инновации, повышает добавленную стоимость продукции, движется в русле устойчивого развития, активно сотрудничает в диверсифицированной конкуренции на зарубежных рынках, инновационной деятельности для повышения конкурентоспособности рынка.

Ключевые слова

Умное производство, цифровая трансформация, цифровые технологии, инновационная теория, искусственный интеллект, управление данными.

Для цитирования

Чжан Ц. Исследование инноваций в условиях цифровой трансформации обрабатывающей промышленности России и Китая в эпоху цифровой экономики // Государственное управление. Электронный вестник. 2025. № 110. С. 210–223. DOI: 10.55959/MSU2070-1381-110-2025-210-223

Innovation Research on Digital Transformation of Manufacturing Industry in China and Russia in the Digital Economy Era

Zhang Jianhua

Doctor of Business Administration, PhD (Economics), ORCID: [0009-0003-0133-9815](#), zhangjianhua_cs@foxmail.com

Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, Moscow, Russian Federation.

Abstract

In the era of digital economy, the manufacturing industries of China and Russia play a crucial role in the global industrial chain. In order to occupy a more advantageous position in the global manufacturing competition, they achieve digital transformation through innovation in digital technology and enhance international competitiveness. Both governments encourage enterprises to increase investment in smart factories and digital workshops through various means such as policy support, information infrastructure construction, and funding subsidies, actively promoting the digital transformation of the manufacturing industry. The key technology applications for the digital transformation of intelligent manufacturing, such as 5G, Big Data, industrial Internet of Things, augmented reality technology, artificial intelligence, etc., are aimed at improving production efficiency and quality. As a key resource, data runs through the entire lifecycle of the manufacturing industry, driving production process optimization and market insights, promoting open innovation and market mechanism transformation. Research and analysis on technological innovation and policy guidance under market competition are the core driving forces of the manufacturing industry. On the bases of the manufacturing data analysis of the two countries, manufacturing is identified as an important pillar of the national economy, and suggestions for strengthening technical sovereignty and international cooperation are made. Based on the research results, it is proposed that the manufacturing industries of China and Russia actively face challenges such as tariff barriers, geopolitics, technical standards, and brand influence, meanwhile strengthen technological sovereignty, communication, and cooperation, focus on product innovation, improve product added value, achieve independent, controllable, and sustainable development, actively cooperate and participate in diversified overseas market competition, and innovate activities to enhance market competitiveness.

Keywords

Intelligent manufacturing, digital transformation, digital technology, innovation theory, artificial intelligence, data management.

For citation

Zhang Jianhua (2025) Innovation Research on Digital Transformation of Manufacturing Industry in China and Russia in the Digital Economy Era. *Gosudarstvennoye upravleniye. Elektronnyy vestnik*. No. 110. P. 210–223. DOI: 10.55959/MSU2070-1381-110-2025-210-223

Дата поступления/Received: 31.01.2025

Introduction

The global manufacturing industry is currently accelerating its digital transformation process. The Chinese government has issued strategic plans and policies for the manufacturing industry, encouraging enterprises to increase investment in the construction of smart factories and digital workshops. Russia has released the “National Special Plan for the Digital Economy” and the “2017–2030 Strategy for the Development of the Russian Information Society”. At the same time, both countries have strengthened the construction of information infrastructure, promoted the deep integration of artificial intelligence and manufacturing, and improved the efficiency and competitiveness of the manufacturing industry. The theory and practice of using digital technology innovation to achieve digital transformation in China’s manufacturing industry, as well as the key technological applications of innovation in the digital transformation of intelligent manufacturing, such as Big Data, the Internet of Things, virtual simulation, artificial intelligence, etc., promote the high-end and intelligent development of the manufacturing industry to improve production efficiency and quality.

The core of the digital economy lies in data resources, which are mainly carried by modern information networks. The integration and application of information and communication technology as well as the digital transformation of all factors are important driving forces for its development. For the manufacturing industry, the core of digital transformation lies in technological innovation and research and development (R&D), which is related to whether China’s and Russia’s manufacturing industry can successfully achieve transformation and upgrading, thereby enhancing its competitive position in the global industrial chain.

Purpose and methods of the research

The research methodology is based on the analysis of economic theory, scientific literature, articles and Internet resources as well as the synthesis and analysis of the data obtained. Industry 4.0 is a new paradigm, and its transformation is supported by the theory. The innovation theory promotes enterprise innovation, while the theory of national innovation system emphasizes the role of the state. This article analyzes the important support provided by the relevant strategic plans issued by the Chinese and Russian governments for the high-quality development of the manufacturing industry as well as the implementation of new information technology solutions by enterprises in both countries in the digital transformation of the manufacturing industry. The innovation of new digital technologies in application management has improved the production efficiency and quality of industrial enterprises, reduced costs, and applied IT tools such as data management, artificial intelligence, and cloud computing in different business scenarios of the manufacturing industry. The goals in this regard are as follows:

- to show that digital technology has a positive role in promoting the digital transformation of manufacturing;
- to prove that the development strategies and policies formulated by the government are conducive to encouraging the digital transformation of the domestic manufacturing industry;

- to highlight that strengthening international strategic cooperation in manufacturing by various countries is in line with the trend of world economic development.

Many Chinese scholars are dedicated to studying the high-quality development of China's manufacturing industry. For example, the core requirement for digital transformation in the manufacturing industry is to utilize the new generation of information technology [石先梅 2022]. Based on the layout of information infrastructure construction such as 5G communication network, cloud computing center and industrial Internet platform, digital economy takes data information and its transmission as advanced productivity [李春发 et al. 2020]. The digital economy empowers the manufacturing industry by integrating massive amounts of data into valuable production factors for enterprises through means such as Big Data analysis and cloud computing [陈林, 张玺文 2023]. Digital transformation can effectively improve the internal operational efficiency of enterprises [张啸 2024]. Intelligent transformation can be achieved through deepening the integration and application of digital technology¹.

The works of Russian scholars have also raised many strategic and goal issues in industry and manufacturing. Enterprises first need to develop new business models to improve management quality, find the most reasonable development path, identify production bottlenecks, and redesign business processes [Стратегирование цифрового Кузбасса 2021]. The production goals face challenges: creating new transformative and innovative goals as well as the application of modern technology, especially information technology². Industry is one of the main sectors of the economy, which has a significant impact on the quality and speed of national economic growth, and determines the competitiveness of the national economy in foreign markets³. The digital economy is defined as an economic activity that relies on information as a key factor of production.

It should be pointed out that researchers from various countries emphasize the innovation and high quality of new manufacturing technologies, and enterprises actively embrace the digital transformation of manufacturing by strengthening technological sovereignty and following the principles of sustainable development.

The dual drive of technological waves and market competition as a driver of the digital transformation of the manufacturing industry

The manufacturing industry is the foundation of a strong country and the cornerstone of its establishment. It is not only an important foundation of the real economy, but also the key to the high-quality development of the future economy of all countries. The sustainable development of traditional manufacturing, enhancing product competitiveness and adapting to global competition to achieve high-quality development cannot be achieved without innovation. In the 1950s, China established an industrial system with the assistance of the Soviet Union [李凌峰 2024]. Currently, China has the world's largest manufacturing scale, but the overall development of traditional manufacturing is large but not strong, comprehensive but not excellent. At the same time, it also faces the dual pressure of emerging countries relying on labor cost advantages to absorb low-end manufacturing industries and developed countries promoting the return of high-end manufacturing industries. There are many contradictions between its development model and modern demand. The Russian government also urgently hopes to improve the priority areas of technological sovereignty, especially in the fields of medicine, chemical industry, machine tool manufacturing, automobile manufacturing, heavy machinery manufacturing, shipbuilding, electronic and electrical engineering, energy, aviation, railways, oil and gas, agriculture, and professional

¹ 制造业智能化转型提质增效 // Economic Daily [Electronic resource]. URL: http://www.ce.cn/cysc/newmain/yc/jsxw/202409/17/t20240917_39141019.shtml (accessed: 25.01.2025).

² Русаков С.А., Сыздыков Р.В. Основы управленческой деятельности. М.: Издательский центр «Академия», 2020.

³ Савченко В.В. Обеспечение конкурентоспособности промышленных на основе управления закупками: дисс... канд. эк. наук. М., 2017.

machinery manufacturing. However, market competition and digital technology have prompted the Chinese and Russian manufacturing industries to strengthen cooperation and continuously explore on the path of intelligent manufacturing. Meanwhile, Industry 4.0 presents a new manufacturing paradigm [Daemmrigh 2017], and the national innovation system and innovation theory provide theoretical support for the transformation towards this paradigm.

The fourth industrial revolution is represented by industrial intelligence, industrial integration and Internet industrialization, and a new technological revolution focusing on artificial intelligence, Big Data, unmanned control technology, information technology, virtual reality and industrial Internet of Things [Nguyen 2024]. The characteristic of this new era is the integration of intelligent, interconnected, and autonomous digital and physical technologies (such as the Internet of Things and robotics), which brings enormous opportunities but also new risks. Schumpeter believed that innovation is the recombination of production factors, including the adoption of new production methods, the opening of new markets, and the realization of new organizational forms for enterprises [Schumpeter 1989]. Innovation theory encourages manufacturing enterprises to constantly seek creative combinations of production factors to achieve breakthroughs in products and production methods, thereby promoting the high-quality development of the manufacturing industry.

The theory of national innovation system holds that modern innovation requires the role of the state, and the government should purposefully construct a national innovation system based on national conditions to promote innovation activities throughout the country [余瀛涛 2012]. The Chinese national innovation system originated from the socialist planned economy system, and with the transition to a market economy system, the fundamental role of enterprises in allocating innovation resources has been increasingly strengthened [张宁宁, 温珂 2022]. China has drawn on the experience of the Soviet Union's five-year plan and formed a national development strategic plan with Chinese characteristics, which plays a strategic and practical guiding role in national innovation and other aspects. The strategies such as "Made in China 2025" and "14th Five Year Plan for the Development of Intelligent Manufacturing" provide important support for the development of China's manufacturing industry in terms of strategic guidance, technological guidance, and industrial ecology construction, and play an irreplaceable role in promoting the high-quality development of China's manufacturing industry.

Digital technology: An innovative driving force for high-quality development of the manufacturing industry

The core of digital transformation in the manufacturing industry lies in technological innovation and research and development, which not only relates to the upgrading and transformation of the manufacturing industry, but also directly affects the country's competitive position in the global industrial chain. Russia is interested in increasing supply and developing new products, while China has corresponding manufacturing industries and sufficiently high potential for technological cooperation. Trade between the two countries has grown significantly in the past few years [Барина и др. 2024]. From the analysis of China's export commodity data in the past 20 years, the percentage of finished goods exports has been above 90%, reflecting that China has a complete supply chain system and occupies a key position in the global industrial chain. The high proportion of finished goods exports is an important support for China to maintain a long-term trade surplus and enhance its influence in international trade. Although Russia has strong technological sovereignty in some high-end manufacturing sectors, such as aerospace and military equipment, its overall manufacturing exports account for a lower proportion than the world average, and its technological sovereignty in large-scale consumer manufacturing is relatively weak (as shown in Figure 1).

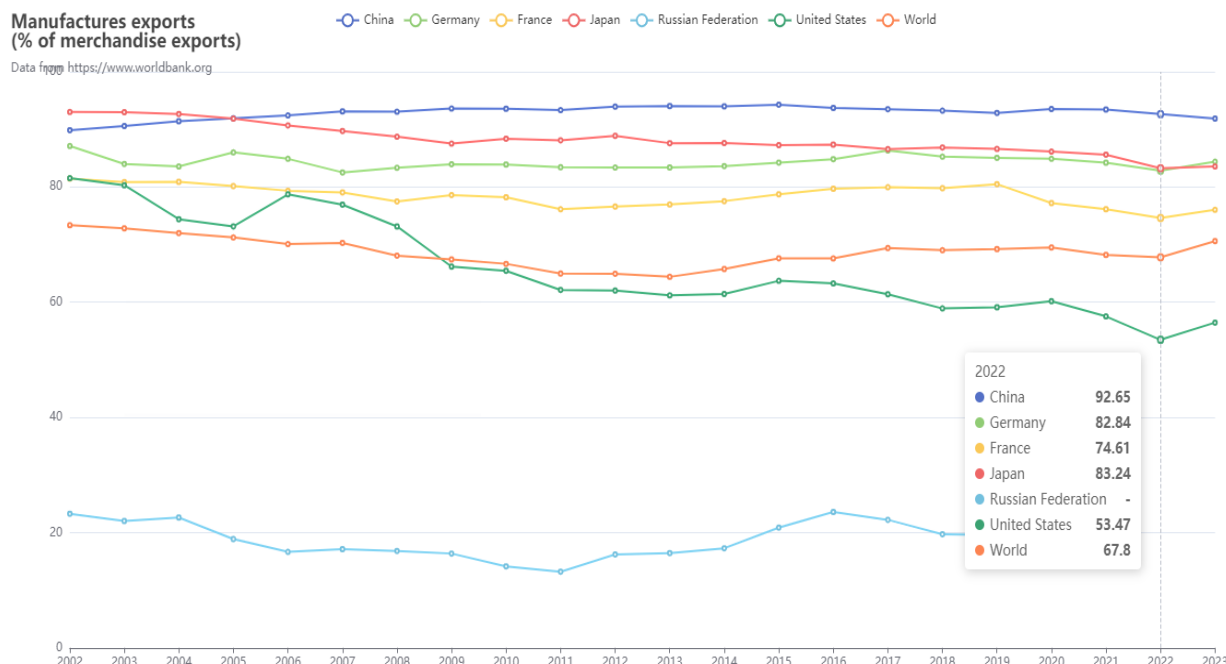


Figure 1. Finished goods exports of major countries from 2002 to 2023 (percentage of commodity exports)⁴

As shown in Figure 2, in the past 10 years, China's industrial added value has accounted for more than 30% of the entire economic system. In 2022, the industrial added value reached 39.91 trillion yuan, accounting for 31.66% of GDP, indicating that industry is the leading industry of the national economy. It is a key force in promoting economic growth and an important foundation for supporting the development of the national economy. China's industrial structure is still in the stage of industry as the center of gravity, and industry is an important field of technological innovation.

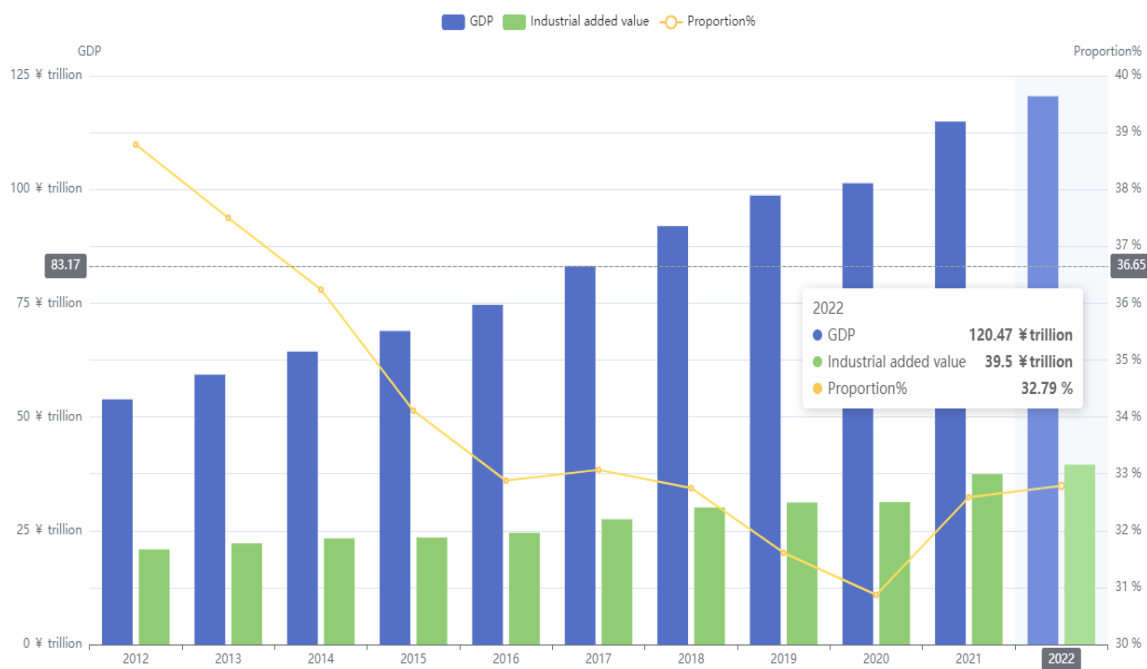


Figure 2. Trend chart of China's GDP, industrial value added, and proportion % from 2012 to 2022⁵

⁴ Compiled by the author based on: Manufactures exports (% of merchandise exports) // World Bank Group [Electronic resource]. URL: <https://data.worldbank.org/indicator/TX.VAL.MANEZS.UN?view=chart> (accessed: 25.01.2025).

⁵ Compiled by the author based on data from National Bureau of Statistics [Electronic resource]. URL: <https://data.stats.gov.cn/easyquery.htm?cn=C01&zbs=A0204&sj=2023> (accessed: 25.01.2025).

The Chinese government has issued the “Guiding Opinions on Accelerating the Transformation and Upgrading of Traditional Manufacturing Industry”, which clarifies a series of measures from the aspects of “adhering to innovation driven development, accelerating the transition to the mid to high end of the value chain” and “accelerating digital technology empowerment, comprehensively promoting intelligent manufacturing”. By 2027, the level of high-end, intelligent, green, and integrated development in traditional manufacturing will significantly improve, with the penetration rate of digital R&D design tools and the CNC (computer numerical control) rate of key processes in industrial enterprises exceeding 90% and 70%, respectively.

At the same time, the Strategic Development and National Special Planning Committee of the President of the Russian Federation approved “The National Special Plan for the Digital Economy”. The special plan for the digital economy consists of seven sub plans (federal plans), including seven directions: information infrastructure, digital technology, digital national management, digital economic talent, information security, digital environment regulation construction, and artificial intelligence. The Russian government has released a list of technologies applicable to experimental legal systems in the field of digital innovation, including neural technology and artificial intelligence, Big Data technology, quantum technology, manufacturing technology, robotics and sensing technology, distributed billing, wireless communication, virtual and augmented reality, the Internet of Things, industry digital technology, etc.

The digital transformation of intelligent manufacturing refers to the use of advanced technologies such as digital technology, the Internet of Things, and Big Data analysis in the manufacturing industry to achieve intelligent, automated, and optimized production processes, in order to improve production efficiency, quality, and flexibility [Чжан 2023]. Information technology (IT) is one of the most important driving forces for innovation in production and automation [Waidner, Kasper 2016]:

1. Virtual simulation and digital twin realize the digitization of product design, manufacturing planning, and production simulation, optimize design solutions to discover and solve problems in advance, and improve product quality and production efficiency.

2. Digital technology has given rise to digital production and control systems, which can achieve automation and integration of production equipment, processes, and manufacturing processes. Digital control systems enable precise settings and real-time monitoring, improving production efficiency and quality while reducing production costs.

3. The Internet of Things and sensor technology collect and analyze time-series data, real-time collection of production, process execution time, equipment status and other time-series data, establish equipment health models and conduct Big Data analysis to achieve predictive maintenance. It can obtain key indicators and monitoring of production processes (temperature, pressure, weight, etc.) and product quality, and comprehensively evaluate equipment performance.

4. Artificial intelligence and machine learning algorithms predict, optimize, and make autonomous decisions for manufacturing processes and equipment. Algorithms can analyze large amounts of data in the manufacturing process to optimize production processes and predict potential defects in products. By modeling and analyzing the relationship between production process parameters and energy consumption, find the optimal operating parameters to reduce energy consumption.

5. Intelligent warehousing adopts high-tech automation technologies such as vertical stacker crane system (AS/RS), cargo to person system, cross belt sorting system, AGV intelligent handling robot, and automatic shelving system. With the help of the Internet of Things and data analysis, real-time tracking, optimization, and scheduling of logistics and supply chain are achieved, improving the reliability, flexibility, and efficiency of the supply chain. Agile supply chain management improves the on-time delivery rate of goods.

Figure 3 shows the application areas of digital technology in China’s manufacturing industry.

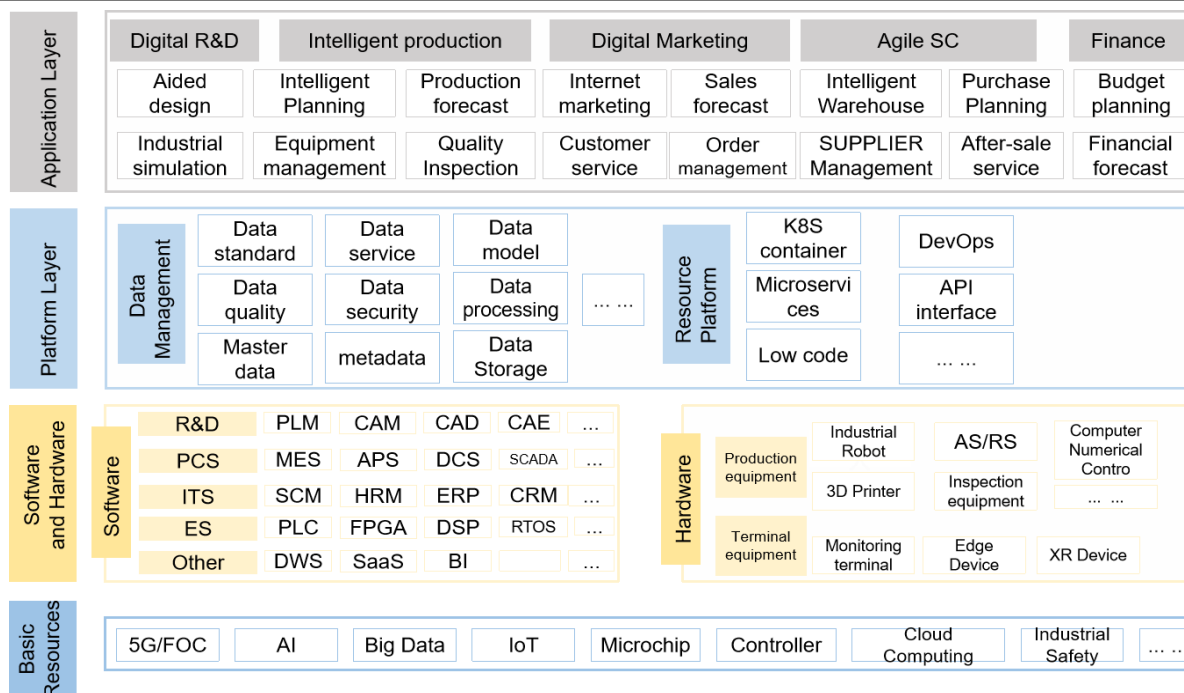


Figure 3. Application of digital technology in the digital transformation of China's manufacturing industry⁶

As shown in the Figure, the application layer consists of digital business functional modules and business scenarios for the manufacturing industry; the platform layer mainly serves as a technical resource platform for data asset management and services; the hardware and software layers provide on-site production and management equipment and software tools; the basic layer provides underlying technical support for emerging industrial technologies and guarantee factors; as a major economic form following agricultural and industrial economies, the key element of the digital economy lies in data resources, and the main carrier is modern information networks. The integration and application of information and communication technology as well as the digital transformation of all factors are important driving forces for its development.

Data is a key resource driving the digital transformation of the manufacturing industry. By collecting, analyzing, and applying data, the manufacturing industry can identify problems in the production process, optimize the process, and improve product quality. At the same time, data helps companies gain in-depth insights into market demand, and based on this, develop marketing strategies to enhance user experience. Therefore, it is necessary for the manufacturing industry to establish a comprehensive data management system to ensure the accuracy, security, and availability of data. Simultaneously emphasizing information security will lead to protecting privacy, integrity, and availability [Михалевич, Рыжов 2018].

Data, as a new means of production, should be integrated into the entire production and operation lifecycle of the manufacturing industry. Data has become an indispensable and important component of products and services, and the operational needs of data must be fully considered when designing products. By collecting and integrating production process data, it is possible to optimize the production process, improve production efficiency and product quality. Mastering real-time data from various stages of manufacturing production scenarios and coordinating management can improve the performance of data transmission, analysis, and protection applications in the production process, achieving efficient integration of intelligent production processes.

⁶Compiled by the author.

After the manufacturing industry obtains massive data from the market and production processes, its innovation approach will undergo a fundamental transformation, and open innovation will gradually become the dominant mode of manufacturing innovation. Due to the existence of data, the process of data circulation has undergone revolutionary changes, with the emergence of online and offline integration as well as the integration of customers and enterprises. This has led to changes in the market mechanism, thereby promoting corresponding changes in the way enterprises promote and compete in the market.

Analysis of the current situation, development suggestions, and future prospects of digital transformation in the manufacturing industry

The digital transformation of the manufacturing industry belongs to systematic engineering, which requires the joint participation and collaborative efforts of the government, enterprises, and all sectors of society. Presidential Decree No. 83, signed by President Putin, "On Measures to Ensure the Accelerated Development of the Information Technology Industry in the Russian Federation" provides credit incentives for IT experts, the cultivation of digital talents, and digital transformation in the field of education. Publish policies are defined by "The Basic Principles of National Policies for the Protection of Critical Information Infrastructure" [Yu Nanping, Zhang Yiran 2022]. "The National Special Plan for Digital Economy" promotes the structural transformation of the Russian economy, cultivates new growth points, enhances the competitiveness of traditional industries, strengthens the country's digital competitiveness, including talent and infrastructure construction, and safeguards national security and sovereignty. "The List of Applicable Technologies for Experimental Legal Systems in the Field of Digital Innovation" promotes the exploration and transformation of digital innovation technologies, fills legal gaps, and guides the improvement of legal systems, creating a favorable legal environment for digital innovation [寇佳丽 2020]. The Law of the Russian Federation "On Experimental Legal Mechanisms in the Field of Digital Innovation" declares that Russia has introduced special support policies for innovative small and micro enterprises, domestic digital solution pilot projects, domestic IT solution projects, domestic software development, industrial research and development, etc. Relevant enterprises can apply for subsidies and preferential loans.

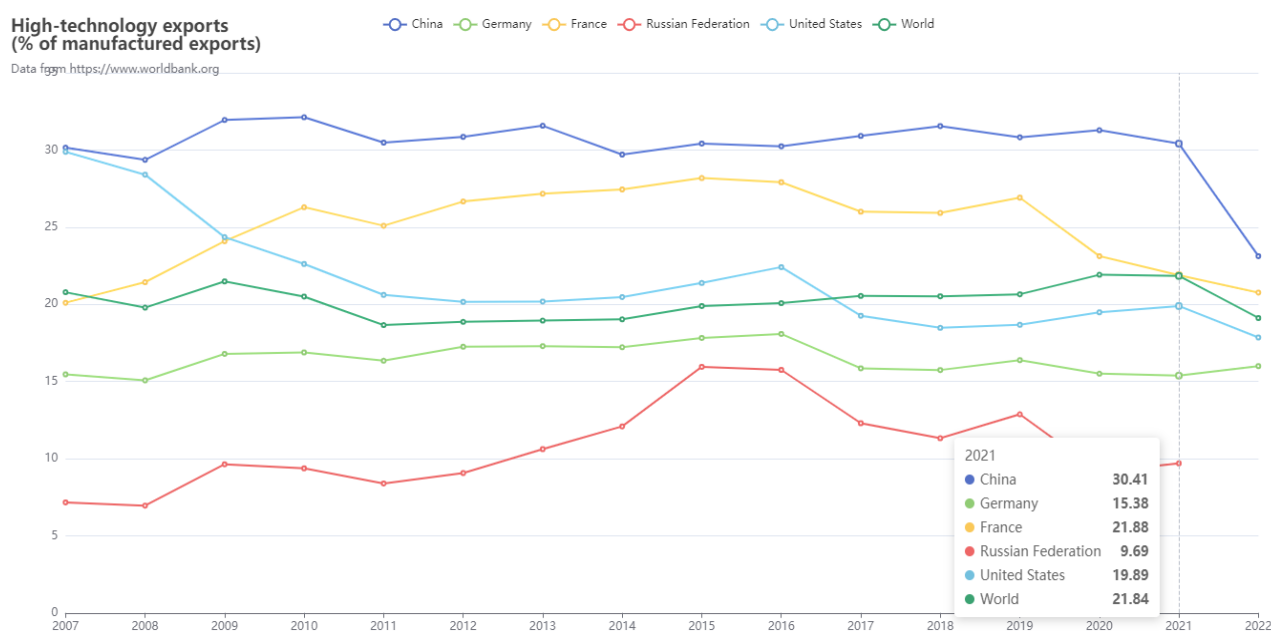
The Chinese government has formulated policies specifically to support the digital transformation of the manufacturing industry, providing a certain proportion of funding subsidies for key smart factory demonstration projects, such as providing financial subsidies, tax incentives, etc. in order to reduce the transformation costs of enterprises. At the same time, the government should provide support and encouragement for enterprises to carry out digital technology transformation through various methods such as technology transformation loan interest subsidies, accelerated depreciation, and industry guidance fund investment.

In order to promote the intelligent transformation of the manufacturing industry, governments across China have introduced a series of subsidy policies to encourage enterprises to increase investment in the construction of smart factories and digital workshops. As recognized by Heilongjiang Province, digital workshops (production lines) and smart factories will receive a one-time subsidy of 10% of the project contract amount, with a maximum subsidy of 10 million yuan for smart factories. Suzhou City provides a 20% purchase subsidy to enterprises for purchasing hardware facilities that meet the requirements, such as intelligent production equipment and automated testing equipment. For example, if a company purchases a smart device worth 5 million yuan, it can receive a subsidy of 1 million yuan. The city provides also a 30% subsidy to enterprises for adopting advanced digital systems such as production management software and industrial control software. The enterprise will receive a reward of 500000 yuan for being recognized as a city level demonstration enterprise, 1 million yuan for being recognized as a provincial-

level demonstration enterprise, and 2 million yuan for being recognized as a national level demonstration enterprise. The policy covers multiple aspects such as equipment purchase subsidies, software system subsidies, project construction subsidies, and incentives for demonstration enterprises.

The Chinese government has strengthened the construction of information infrastructure. The new generation of information technology represented by the Internet of Things, Industrial Internet, 5G, and Satellite Internet has evolved into communication network infrastructure, new technology infrastructure represented by cloud computing, artificial intelligence, blockchain, and computing infrastructure represented by data centers and intelligent computing centers. At the same time, this infrastructure system is driven by technological innovation, with information networks as the foundation, in order to meet the needs of high-quality development and provide services such as digital transformation, intelligent upgrading, and integrated innovation. Reasonable layout of digital infrastructure construction by the government and enterprises, and strengthening cooperation and collaboration between upstream and downstream enterprises in the industrial chain, will effectively promote the digital transformation of the entire industrial chain, improve the overall efficiency and competitiveness of the manufacturing industry, and occupy a favorable position in the global digital economy competition.

As shown in Figure 4, according to the data, the export value of high-tech products in China accounts for about 30% of China's total export trade and industrial manufactured goods, and only 23.12% in 2022. The long-term high dependence on foreign technology has made it difficult for Chinese enterprises to compete with other developed countries in the international market due to the lack of sufficient independent innovation capabilities and independent innovation brands. The Group of Seven (G7) has a significant monopoly advantage in the global market, especially in high-tech industries, and this technology introduction has kept China in a passive position for innovation and development. Due to developed countries possessing advanced technology, key core technologies, and technological advantages such as patents. Developed countries have strong technological moats and industrial alliance ecosystems (such as Wintel Alliance and ASML technology ecosystem), and they still have strong competitiveness in the high-tech field.



**Figure 4. High tech exports of major countries from 2007 to 2022
(percentage of manufactured goods exports)⁷**

⁷ Compiled by the author based on: High-technology exports (% of manufactured exports) // World Bank Group [Electronic resource]. URL: <https://data.worldbank.org/indicator/TX.VAL.TECH.MFZS?view=chart> (accessed: 25.01.2025).

The deep integration of artificial intelligence and manufacturing is a trend in the development of the integration of digital economy and real economy. When artificial intelligence technology is introduced into the manufacturing industry, it endows the entire lifecycle of the manufacturing industry with new vitality. Based on data, artificial intelligence technology promotes the intelligent transformation of the entire industry chain, including product design, manufacturing, equipment maintenance, intelligent supply chain, sales, product use, and safety management. This transformation will inject stronger vitality into the manufacturing industry, enabling it to adapt and thrive in the context of the integration of the digital economy and the real economy.

Digital transformation relies on various digital technologies, such as operating systems, Big Data, artificial intelligence, industrial software, etc. National technological sovereignty means effectively resisting the risks of supply and service interruptions caused by sanctions, being able to independently control the research and development of these technologies, and prompting enterprises and countries to increase investment in technological research and development, thereby enhancing technological sovereignty. China and Russia are taking active actions on technological sovereignty. For example:

1. In terms of operating system, it is based on the Linux kernel, with the Russian self-developed mobile OS system Aurora and the military's Astra operating system. In terms of cloud computing, the Russian government has taken the lead in building the National Unified Cloud Platform (Gosoblako). Chinese Kirin operating systems such as Kylin and Unisoc UOS have achieved localization substitution, while Huawei has developed HarmonyOS and Euler operating systems. These basic platforms will focus on building a software and hardware ecosystem for operating systems in the future.

2. In terms of industrial software, the PLM complex of ASCON and "RazvITie" consortium in Russia provides an alternative to foreign CAD and PLM solutions in the key process of creating complex technological products. The United States has implemented restrictions on the use of MATLAB in China, and Baltamatica and MWorks from Tongyuan Soft Control have provided new options for Chinese enterprises and research institutions.

China and Russia have a 70-year history of cooperation in the manufacturing field [张永康 2024]. Based on the complementary advantages of both sides, they have strengthened cooperation in manufacturing industries such as automobiles, communications, and aviation. For example, Haval Automotive has established an automotive automation production base in Russia, and Huawei Research Institute has cooperated with Russian communication companies or research institutions for technology development and patent sharing. Haier has established a home appliance production base in Kaluga, Russia with an annual output of over 1 million units, enjoying tax exemptions and land leasing preferential policies from the Russian government. The factory's products can easily radiate to the Eurasian region and Eastern European countries, enhancing brand awareness. In the field of high-end chip manufacturing in China, strengthening international cooperation, actively attracting European and American talents and introducing relevant technologies, while promoting domestic high-end talents to stay in the country for development, digital talents are the driving force for building the digital competitive advantage of the manufacturing industry. This will help China's chip manufacturing move towards advanced processes such as 7-nanometer and 5-nanometer, achieve technological autonomy and controllability, and promote Chinese chip manufacturing enterprises to accelerate their integration into the global chip industry chain.

The BRICS Summit was held in Kazan, Russia on October 22, 2024, and the digital economy was listed as one of the three key areas of cooperation in the BRICS Economic Partnership Strategy 2025. From holding the BRICS Industrial Internet and Digital Manufacturing Development Forum and the International Forum on Big Data for Sustainable Development to reaching the BRICS Digital Economic Partnership Framework and releasing the BRICS Digital Transformation Cooperation Initiative for Manufacturing Industry, China,

Russia, and BRICS countries are actively building a digital cooperation platform to stimulate the potential and vitality of digital economic development. Therefore, the unified payment system of BRICS countries enhances regional economic cooperation and financial autonomy through local currency settlement and advanced payment technology BRICS Pay, which is an important innovative tool for promoting financial multipolarity and global economic stability.

Therefore, in the era of digital economy, digital technology is an opportunity for the world's technological revolution and industrial transformation. The manufacturing industries of China and Russia are facing challenges such as brand awareness, tariff barriers, intellectual property protection, geopolitics, and technological standards. In this regard we propose the following suggestions:

- strengthen technological cooperation and digital transformation talent training between China and Russia, achieve independent and controllable technology, and protect intellectual property rights;
- drawing on the successful experiences of both countries, promote deep cooperation between China and Russia in key industrial chains such as automobile manufacturing, energy equipment, aerospace, and R&D centers for information technology, intelligent manufacturing, and other enterprises;
- strengthen communication and cooperation with organizations such as the Shanghai Cooperation Organization and BRICS, actively participate in the formulation of international technical standards, and jointly explore overseas markets such as Eurasia.
- deepen financial cooperation between the two countries, promote local currency settlement in bilateral trade between China and Russia, and achieve normal trade through a unified payment platform;
- on the basis of strategic cooperation between the two governments, the economic and trade conferences and forums between China and Russia can promote experience exchange and drive the continuous deepening of bilateral relations.

Conclusion

The digital economy has become a new battlefield for international competition and confrontation, and developed countries continue to use digital hegemony to suppress and contain the development momentum of competitors. Developing the digital economy will become a major development strategy for technologically innovative countries. The digital economy era has brought unprecedented opportunities and challenges to the manufacturing industry in China and Russia, and the digital transformation of the manufacturing industry is of great significance to the economic development of China and Russia. Therefore, both Russia and China need to pay more attention to the development of the digital economy, consolidate new infrastructure, establish awareness of digital security, and safeguard digital sovereignty and financial independence.

The BRICS International Payment System (BRICS PAY) for emerging economies in the global economic landscape addresses cross-border payment issues under financial sanctions, and local currency settlement promotes the establishment of a fair, diverse, and inclusive international financial and trade order. It will enhance regional economic cooperation, financial sovereignty, and investment settlement, and be conducive to the common development of China and Russia in the manufacturing industry chain in the future.

Data management and information security are crucial, from software operating systems to industrial software and other technological sovereignty, establishing a complete ecosystem. The country

independently controls the core technology of these software to prevent software vulnerabilities or backdoors from conducting network attacks, power outages, and sanctions that threaten national security.

The digital transformation of the manufacturing industry is not only an inevitable choice to adapt to the development of the times, but also to enhance its competitiveness in international trade and provide strong support for the stable economic growth of the two countries.

Government policy guidance plays a positive role in promoting digital transformation, clarifying the direction and goals of development.

Technological innovation is the core driving force of digital transformation, fully empowered by intelligent manufacturing technology, and data has become a key element of innovation.

Therefore, the digital transformation of manufacturing industry in the era of digital economy is a systematic and complex project, involving multiple aspects such as policy guidance, technological innovation, data management, and information security. Only by comprehensively grasping these key factors and constantly exploring innovation can the manufacturing industry achieve successful transformation in the wave of digital economy, enhance global competitiveness, and move towards a new stage of high-quality development.

Список литературы:

Барина В., Земцов С., Леваков П. Россия и Китай: мотивы, возможности и риски научно-технологического сближения // Экономическая политика. 2024. Т. 19. № 3. С. 118–153. DOI: [10.18288/1994-5124-2024-3-118-153](https://doi.org/10.18288/1994-5124-2024-3-118-153)

Михалевич И.Ф., Рыжов А.П. Повышение информационной безопасности критических инфраструктур с применением средств искусственного интеллекта // Материалы 11-й Международной конференции «Управление развитием крупномасштабных систем» (MLSD 2018). Москва: ИПУ РАН, 2018. Т. 2. С. 412–414.

Стратегирование цифрового Кузбасса / под научной редакцией В.Л. Квинта. Кемерово: Кемеровский государственный университет, 2021.

Чжан Ц. Применение новых технологий в цифровой трансформации технологических цепочки в табачной промышленности в Китайской Народной Республике // Финансовая экономика. 2023. № 9. С. 80–84. URL: <https://www.elibrary.ru/item.asp?id=54675984>

Daemmrch A. Invention, Innovation Systems, and the Fourth Industrial Revolution // Technology and Innovation. 2017. Vol. 18. Is. 4. P. 257–265(9). DOI: [10.21300/18.4.2017.257](https://doi.org/10.21300/18.4.2017.257)

Nguyen B. Artificial Intelligence, a Catalyst for the Fourth Industrial Revolution and Future Problems // Journal of Oklahoma State Medical Association. 2024. Vol. 117. Is. 1. P. 38.

Schumpeter J. Theoretical Problems of Economic Growth // Essays on Entrepreneurs, Innovations, Business Cycles and the Evolution of Capitalism / ed. by R.V. Clemence. New York: Routledge, 1989. P. 232–240.

Waidner M, Kasper M. Security in Industry 4.0: Challenges and Solutions for the Fourth Industrial Revolution // DATE'16: Proceedings of the 2016 Conference on Design, Automation & Test in Europe. San Jose: EDA Consortium, 2016. P. 1303–1308.

Yu Nanping, Zhang Yiran. Russia's Digital Economy Transformation and Value Chain Construction // Russian, Eastern European & Central Asian Studies. 2022. Vol. 247. Is. 4. P. 120–141.

寇佳丽. 俄罗斯发展数字经济 // 经济. 2020. No. 9. P. 116–119. [Кой Цзяли. Россия развивает цифровую экономику // Экономика. 2020 № 9. С. 116–119.]

余瀛涛. 国家创新系统理论对我国建设创新型国家的启示 // 商情. 2012. No. 15. P. 102 [Юй Интао. Развитие теории национальной инновационной системы для построения инновационной страны в Китае // Деловая ситуация. 2012. № 15. С. 102].

张啸. 数字化转型对智能制造业企业绩效的影响 // 商场现代化. 2024. No. 21. P. 117–119 [Чжан Сяо. влияние цифровой трансформации на эффективность интеллектуальных производственных предприятий // Модернизация торговых центров. 2024. № 21. С. 117–119].

张宁宁, 温珂. 中国特色国家创新系统理论初探 // 科学学研究. 2022. No. 40(1). P. 139–149 [Чжан Ниннин, Вэнь Кэ. Предварительное исследование по теории национальной инновационной системы с китайской спецификой // Научные исследования. 2022. Т. 40. № 1. С. 139–149].

张永康. 中俄装备制造业发展现状及合作趋势分析 // 现代工业经济和信息化. 2024. No. 14(4), P. 254–257+260 [Чжан Юнкан. Анализ состояния развития и тенденций сотрудничества в сфере производства оборудования между Китаем и Россией // Современная промышленная экономика и информационные технологии. 2024. Т. 14. № 4. С. 254–257+260].

李凌峰. 第一个“五年计划” // 光彩. 2024. No. 1. P. 48–49 [Ли Линфэн. Первый «Пятилетний план» // Слава. 2024. № 1. С. 48–49].

李春发, 李冬冬, 周驰. 数字经济驱动制造业转型升级的作用机理——基于产业链视角的分析 // 商业研究. 2020. No. 2. P. 73–82 [Ли Чунфа, Ли Дундун, Чжоу Чи. Механизм действия цифровой экономики, стимулирующий трансформацию и модернизацию обрабатывающей промышленности — анализ, основанный на рассмотрении производственной цепочки // Бизнес-исследования. № 2. С. 73–82].

石先梅. 制造业数字化转型的三重逻辑与路径探讨 // 当代经济管理. 2022. No. 44(9). P. 48–56 [Ши Сяньмэй. Дискуссия о тройственной логике и пути цифровой трансформации обрабатывающей промышленности // Современное управление экономикой. 2022. Т. 44. № 9. С. 48–56].

陈林, 张玺文. 制造业数字化转型升级的机理研究 // 暨南学报(哲学社会科学版). 2023. No. 45(3). P. 99–110 [Чэнь Линь, Чжан Сивэнь. Исследование механизма цифровой трансформации и модернизации обрабатывающей промышленности // Журнал «Цзинань» (Издание по философии и социальным наукам). 2023. Т. 45. № 3. С. 99–110].

References:

Barinova V., Zemtsov S., Levakov P. (2024) Russia and China: Motives, Opportunities, and Risks of Technological Partnership. *Ekonomicheskaya politika*. Vol. 19. No. 3. P. 118–153. DOI: [10.18288/1994-5124-2024-3-118-153](https://doi.org/10.18288/1994-5124-2024-3-118-153)

Daemmrigh A. (2017) Invention, Innovation Systems, and the Fourth Industrial Revolution. *Technology and Innovation*. Vol. 18. Is. 4. P. 257–265(9). DOI: [10.21300/18.4.2017.257](https://doi.org/10.21300/18.4.2017.257)

Kvint V.L. (ed.) (2021) *Strategizing of the Digital Kuzbass Region*. Kemerovo: Kemerovskiy gosudarstvennyy universitet.

Mikhalevich I.F., Ryzhov A.P. (2018) Povysheniye informatsionnoy bezopasnosti kriticheskikh infrastruktur s primeneniym sredstv iskusstvennogo intellekta [Improving information security of critical infrastructures using artificial intelligence tools]. *Materialy 11-oy Mezhdunarodnoy konferentsii "Upravleniye razvitiyem krupnomasshtabnykh sistem" (MLSD 2018)*. Moscow: IPU RAN. Vol. 2. P. 412–414.

Nguyen B. (2024) Artificial Intelligence, a Catalyst for the Fourth Industrial Revolution and Future Problems. *Journal of Oklahoma State Medical Association*. Vol. 117. Is. 1. P. 38–38.

Schumpeter J. (1989) Theoretical Problems of Economic Growth. In: Clemence R.V. (ed.) *Essays on Entrepreneurs, Innovations, Business Cycles and the Evolution of Capitalism*. New York: Routledge, 1989. P. 232–240.

Waidner M, Kasper M. (2016) Security in Industry 4.0: Challenges and Solutions for the Fourth Industrial Revolution. *DATE'16: Proceedings of the 2016 Conference on Design, Automation & Test in Europe*. San Jose: EDA Consortium. P. 1303–1308.

Yu Nanping, Zhang Yiran. (2022) Russia's Digital Economy Transformation and Value Chain Construction. *Russian, Eastern European & Central Asian Studies*. Vol. 247. Is. 4. P. 120–141.

Zhang J. (2023) Application of New Technologies in Digital Transformation of Technological Chains in the Tobacco Industry in the Peoples Republic of China. *Finansovaya ekonomika*. 2023. № 9. P. 80–84. Available at: <https://www.elibrary.ru/item.asp?id=54675984>

余瀛涛 (2012) 国家创新系统理论对我国建设创新型国家的启示. 商情. No. 15. P. 102 [Yu Yingtao (2012) The enlightenment of national innovation system theory on building an innovative country in China. *Business Situation*. Is. 15. P. 102].

寇佳丽 (2020) 俄罗斯发展数字经济 经济. No. 9. P. 116–119. [Kou Jiali (2020) Russia's Development of Digital Economy. *Economics*. Is. 9. P. 116–119.]

张啸 (2024) 数字化转型对智能制造业企业绩效的影响. 商场现代化. No. 21. P. 117–119 [Zhang Xiao (2024) The impact of digital transformation on the performance of intelligent manufacturing enterprises. *Modernization of Shopping Malls*. Is. 21. P. 117–119].

张宁宁,温珂 (2022) 中国特色国家创新系统理论初探. 科学学研究. Vol. 40. Is. 1. P. 139–149 [Zhang Ningning, Wen Ke (2022) Preliminary exploration of the theory of China's national innovation system with Chinese characteristics. *Scientific Research*. Vol. 40. Is. 1. P. 139–149].

张永康 (2024) 中俄装备制造业发展现状及合作趋势分析. 现代工业经济和信息化. Vol. 14. Is. 4. P. 254–257+260 [Zhang Yongkang (2024) Analysis of the development status and cooperation trends of China and Russia Equipment Manufacturing Industry. *Modern Industrial Economy and Informatization*. Vol. 14. Is. 4. P. 254–257+260].

李凌峰 (2024) 第一个“五年计划”. 光彩. No. 1. P. 48–49 [Li Lingfeng (2024) The First Five Year Plan. *Brilliance*. Is. 1. P. 48–49].

李春发,李冬冬,周驰 (2020) 数字经济驱动制造业转型升级的作用机理—基于产业链视角的分析. 商业研究. No. 2. P. 73–82 [Li Chunfa, Li Dongdong, Zhou Chi (2020) The mechanism of digital economy driving the transformation and upgrading of manufacturing industry: An analysis from the perspective of industrial Chain. *Business Research*. Is. 2. P. 73–82].

石先梅 (2022) 制造业数字化转型的三重逻辑与路径探讨. 当代经济管理. No. 44(9). P. 48–56 [Shi Xianmei (2022) Exploration of the triple logic and path of digital transformation in manufacturing industry. *Contemporary Economic Management*. Vol. 44. Is. 9. P. 48–56].

陈林, 张玺文 (2023) 制造业数字化转型的机理研究. 暨南学报(哲学社会科学版). No. 45(3). P. 99–110 [Chen Lin, Zhang Xiwen (2023) Research on the mechanism of digital transformation and upgrading of manufacturing industry. *Jinan Journal (Philosophy and Social Sciences Edition)*. Vol. 45. Is. 3. P. 99–110].