

МОСКОВСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ ИМЕНИ М.В.ЛОМОНОСОВА



Факультет  
государственного  
управления

# ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ

ISSN 2070-1381

## ЭЛЕКТРОННЫЙ ВЕСТНИК

PUBLIC ADMINISTRATION  
E-journal (Russia)

# 90  
2022

**Учредитель:**

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

**Издатель:**

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

**Редакция:**

**Никонов В.А.** — главный редактор, доктор исторических наук, декан факультета государственного управления МГУ имени М.В. Ломоносова;

**Петрунин Ю.Ю.** — зам. главного редактора, доктор философских наук;

**Сухарева М.А.** — ответственный секретарь, кандидат экономических наук;

**Федько М.В.** — редактор, кандидат филологических наук;

**Чугунов А.А.** — технический редактор.

**Редакционная коллегия:**

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

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

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

**Д. Ван Слайк** — PhD (Сиракузский университет, США);

**Л.С. ван Яарсвелд** — PhD (Университет Южной Африки, ЮАР);

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

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

**Дубровская Ю.В.** — кандидат экономических наук (ПНИПУ, Россия);

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

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

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

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

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

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

**Машкова А.Л.** — кандидат технических наук (ОГУ, Россия);

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

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

**Полюшкевич О.А.** — кандидат философских наук (ИГУ, Россия);

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

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

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

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

**Сторчевой М.А.** — кандидат экономических наук (НИУ ВШЭ, Россия);

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

**Угнич Е.А.** — кандидат экономических наук (ДГТУ, Россия);

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

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

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

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

Журнал выходит 6 раз в год. Все номера находятся в свободном доступе на сайте: [e-journal.spa.msu.ru/](http://e-journal.spa.msu.ru/).

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

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

Тел.: +7 (495) 930-85-71. E-mail: [e-journal@spa.msu.ru](mailto:e-journal@spa.msu.ru)

**Founding Organization:**

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

**Publisher:**

School of Public Administration Lomonosov Moscow State University.

**Editors:**

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

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

**Maria A. Sukhareva** — Executive Secretary, PhD;

**Maria V. Fedko** — Editor, PhD;

**Aleksey A. Chugunov** — Layout editor.

**Board of Editors:**

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

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

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

**David Van Slyke** — PhD (Syracuse University, USA);

**Liza Ceciel van Jaarsveld** — PhD (University of South Africa, RSA);

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

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

**Julia V. Dubrovskaya** — PhD (PNRPU, Russia);

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

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

**Gennady L. Kupryashin** — DSc (Political Sciences) (MSU, Russia);

**Vladimir I. Leksin** — DSc (Juridical Sciences) (MSU, Russia);

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

**Andrey V. Loginov** — DSc (Political Sciences) (MSU, Russia);

**Aleksandra L. Mashkova** — PhD (OSU, Russia);

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

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

**Oxana A. Polyushkevich** — PhD (ISU, Russia);

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

**Marina V. Rybakova** — DSc (Sociology) (MSU, Russia);

**Alexander V. Sidorov** — DSc (History) (MSU, Russia);

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

**Maxim A. Storchevoy** — PhD (Political Sciences) (MSU, Russia);

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

**Ekaterina A. Ugnich** — PhD (DSTU, Russia);

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

The journal is officially registered with the Federal Agency on Press and Mass Communications of the Russian Federation. International serial number of the magazine is ISSN 2070-1381.

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

The goal of “E-journal. Public Administration (Russia)” is to use the possibilities of Internet to promote cutting-edge theoretical and practical developments in public, municipal and corporate administration. All issues are available on the website: [ee-journal.spa.msu.ru/](http://ee-journal.spa.msu.ru/).

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

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

Telephone: + 7 (495) 930-85-71. E-mail: [e-journal@spa.msu.ru](mailto:e-journal@spa.msu.ru)

Содержание

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

*Балабейкина Ольга Александровна; Султаева Наталья Леонидовна; Янковская Анна Андреевна*  
**Продовольственная продукция брендов монастырских хозяйств: специфика рынка и аспекты сотрудничества с государством..... 7**

*Olga A. Balabeikina; Natalya L. Sultaeva ; Anna A. Yankovskaya*  
**Food Products of Monastic Farms Brands: Market Specifics and Aspects of Cooperation with the State**

*Буданов Максим Александрович*  
**Проблема квазицивилизационных проектов в контексте задач российского нациестроительства..... 20**

*Maxim A. Budanov*  
**Problem of Quasi-Civilization Projects in the Context of Nation-Building Tasks in Russian Federation**

*Зарайская Ольга Анатольевна; Терехова Полина Сергеевна*  
**Государственное управление в сфере разработки и производства вакцин от новой коронавирусной инфекции: сравнительный анализ российского и зарубежного опыта ..... 32**

*Olga A. Zarayskaya; Polina S. Terekhova*  
**State Regulation in the Sphere of Developing and Producing COVID-2019 Vaccines: Comparative Analysis of Russian and Foreign Experience**

*Капицын Владимир Михайлович; Емельянова Наталья Николаевна; Каратеев Артем Юрьевич; Ван Яо*

**Местное самоуправление Китая в системе мобилизационных механизмов противодействия COVID-19 (кейс г. Ухань)..... 44**

*Vladimir M. Kapitsyn; Natalia N. Emelyanova ; Artem Y. Karateev; Yao Wang*  
**Local Self-Government of China in the System of Mobilization Mechanisms to Counter COVID-19 (Case of Wuhan)**

*Молчанов Игорь Николаевич; Молчанова Наталья Петровна*  
**Планирование в России: истоки и перспективы ..... 59**

*Igor N. Molchanov; Natalia P. Molchanova*  
**Planning in Russia: Origins and Perspectives**

*Шуранова Анна Артёмовна; Петрунин Юрий Юрьевич*  
**Энергетический кризис 2021–2022 гг. в отношениях России и Европейского союза ..... 74**

*Anna A. Shuranova; Yuri Yu. Petrunin*  
**The 2021–2022 Energy Crisis in Relations between Russia and European Union**

**Экономические вопросы управления  
Economic issues in administration**

*Архипова Марина Юрьевна ; Соболев Максим Андреевич*  
**Исследование динамики развития национальной инновационной системы России (часть 1) ..... 90**

*Marina Yu. Arkhipova ; Maxim A. Sobolev*

**Analysis of National Innovation System Development Dynamics in Russia (Part 1)**

*Воронов Александр Сергеевич; Леонтьева Лидия Сергеевна; Орлова Любовь Николаевна;  
Сергеев Степан Сергеевич*

**Оценка состояния человеческого капитала на этапе шестого технологического уклада: региональный аспект ..... 108**

*Aleksandr S. Voronov; Lidiya S. Leontieva; Liubov N. Orlova; Stepan S. Sergeev*

**Assessment of Human Capital State at the Stage of the Sixth Technological Paradigm: Regional Aspect**

*Кулаковская Валентина Андреевна; Санин Александр Юрьевич*

**К вопросу об экономических последствиях конфликтов природопользования в прибрежной зоне Балтийского моря ..... 126**

*Valentina A. Kulakovskaya; Alexander Yu. Sanin*

**On the Issue of Economic Consequences of Environmental Management Conflicts in the Baltic Sea Coastal Zone**

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

*Михайлова Ольга Владимировна; Батоврина Екатерина Викторовна*

**Доказательная политика: концептуализация и оценка российского опыта ..... 143**

*Olga V. Mikhaylova; Ekaterina V. Batovrina*

**Evidence-Based Policy: Conceptualization and Assessment of Its Implementation in Russia**

*Невзоров Максим Вадимович; Фролова Юлия Николаевна*

**Организационная культура политических акторов как перспективное направление исследования ..... 156**

*Maxim V. Nevzorov; Yulia N. Frolova*

**Organizational Culture of Political Actors as a Prospective Research Direction**

**Социология управления  
Management sociology**

*Васильева Елена Игоревна; Зерчанинова Татьяна Евгеньевна; Никитина Алена Сергеевна*

**Протестная активность молодежи: опыт сравнительного анализа возрастных групп ..... 172**

*Elena I. Vasileva; Tatiana E. Zerchaninova; Alena S. Nikitina*

**Youth Protest Activity: Comparative Age Groups Analysis**

*Подольский Вадим Андреевич*

**Социальное государство в Великобритании: формирование и функционирование ..... 183**

*Vadim A. Podolskiy*

**Welfare State in Great Britain: Emergence and Operation**

*Селезнева Елена Владимировна; Кенесова Гульзат Амангельдыкызы*

**Ценности государственных служащих Республики Казахстан в их представлениях ..... 198**

*Elena V. Selezneva; Gulzat A. Kenesova*

**Values of Civil Servants in the Republic of Kazakhstan in Their Representations**

*Шпакова Раиса Николаевна; Демаков Илья Сергеевич*

**Социальная активность как объект проектного управления:  
анализ федерального проекта «Социальная активность»..... 216**

*Raisa N. Shpakova; Ilya S. Demakov*

**Community-Minded Activity as Project Management Aspect:  
Analysis of Federal Project “Community-Minded Activity”**

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

DOI: 10.24412/2070-1381-2022-90-7-19

**Продовольственная продукция брендов монастырских хозяйств: специфика рынка и аспекты сотрудничества с государством**

**Балабейкина Ольга Александровна<sup>1</sup>**

Кандидат географических наук, доцент, Санкт-Петербургский государственный экономический университет, Санкт-Петербург, РФ.

E-mail: [olga8011@yandex.ru](mailto:olga8011@yandex.ru)

SPIN-код РИНЦ: [4227-4627](#)

ORCID ID: [0000-0001-9520-8880](#)

**Султаева Наталья Леонидовна**

Кандидат технических наук, доцент, Российский государственный университет туризма и сервиса, Черкизово, РФ.

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

SPIN-код РИНЦ: [8646-0404](#)

ORCID ID: [0000-0002-9634-4478](#)

**Янковская Анна Андреевна**

Кандидат экономических наук, доцент, Санкт-Петербургский государственный экономический университет, Санкт-Петербург, РФ.

E-mail: [aia777@yandex.ru](mailto:aia777@yandex.ru)

SPIN-код РИНЦ: [2916-4784](#)

ORCID ID: [0000-0002-2185-6196](#)

**Аннотация**

В представленной статье анализируются ассортимент, а также некоторые особенности производства и реализации продовольственной продукции, осуществляемой под брендами монастырских хозяйств на примере России и стран Европы. Наиболее подробно рассмотрены кейсы Валаамского Спасо-Преображенского православного монастыря (Россия, Республика Карелия) и одноименного объекта Финляндской Православной Церкви (Финляндия, Хейнявеси). В ходе исследования использовались методы анализа, синтеза и включенного наблюдения. Зафиксированы различия в ассортименте продукции хозяйств: в структуре производимой продукции российских религиозных институтов акцент сделан на сыродельном и кисломолочном производстве, а в Финляндии — на алкогольной продукции, ориентированной в том числе на экспорт. В обоих случаях производство осуществляется на основе местного сырья — ягодного или молочного. Выявлено, что ассортимент продукции продовольственных брендов отечественных монастырей занимает на региональных рынках существенное место и в ряде случаев выполняет роль замещения санкционных товаров из Европы. Сотрудничество с государственными органами управления и власти выстраивается на необходимости патентования и реализации продукции на условиях коммерческих организаций. При этом возможность приобретения разнообразной монастырской продукции может служить стимулом для посещения сакрального места, а дополнительные услуги в виде дегустации, экскурсий на производство, монастырских рынков позволяют придать разнообразие туристским маршрутам и сделать их более привлекательными для потребителей. Успешный опыт производства и реализации пищевой продукции на базе Ново-Валаамского монастыря в Финляндии представляет интерес для дальнейших исследований в силу сходства природно-климатических условий с Северо-Западом РФ, где также существует возможность производить аналогичное сырье для монастырской брендинговой продукции и сильны культурно-исторические связи с Европой. Выявлены перспективы расширения договорного международного сотрудничества отечественных монастырских хозяйств и зарубежных фирм.

**Ключевые слова**

Монастырское хозяйство, продовольственный бренд, религиозный институт, туристская привлекательность, региональный рынок.

**Food Products of Monastic Farms Brands: Market Specifics and Aspects of Cooperation with the State**

**Olga A. Balabeikina<sup>2</sup>**

PhD, Associate Professor, Saint Petersburg State University of Economics, Saint Petersburg, Russian Federation.

E-mail: [olga8011@yandex.ru](mailto:olga8011@yandex.ru)

ORCID ID: [0000-0001-9520-8880](#)

**Natalya L. Sultaeva**

PhD, Associate Professor, Russian State University of Tourism and Service, Cherkizovo, Russian Federation.

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

ORCID ID: [0000-0002-9634-4478](#)

<sup>1</sup> Корреспондирующий автор.

<sup>2</sup> Corresponding author.

**Anna A. Yankovskaya**

PhD, Associate Professor, Saint Petersburg State University of Economics, Saint Petersburg, Russian Federation.

E-mail: [aia777@yandex.ru](mailto:aia777@yandex.ru)

ORCID ID: [0000-0002-2185-6196](https://orcid.org/0000-0002-2185-6196)

### **Abstract**

The presented article analyzes the assortment as well as some features of producing and selling food products, carried out under the brands of monastic farms on the examples of Russia and European countries. The cases of the Valaam Spaso-Preobrazhensky Orthodox Monastery (Russia, the Republic of Karelia) and Finnish Orthodox Church object of the same name (Finland, Heinävesi) are considered in most detail. Methods of analysis, synthesis and participant observation were used during conducting the study. As a result, differences in the range of products of farms are found in the structure of the products of Russian religious institutions the emphasis is put on cheese-making and sour-milk production, and in Finland — on alcoholic products, oriented among others for export. In both cases production is based on local raw materials — berries or milk. It was revealed that the range of food brands products of domestic monasteries plays a significant role in the regional markets and in some cases can even replace sanctioned goods from Europe. Cooperation with government bodies and authorities is built on the need to patent and sell products on the terms of commercial organizations. Furthermore, the opportunity to purchase a variety of monastic products can serve as an incentive to visit a sacred place, and additional services in the form of tasting, excursions to production facilities, and monastic markets make it possible to diversify tourist routes and make them more attractive to consumers. The successful experience in the production and sale of food products of the Novo-Valaam Monastery in Finland is of interest for further research due to the similarity of natural and climatic conditions with the conditions of the North-West Russia, where it is also possible to produce similar primary products for monastery branding products and where cultural and historical ties with Europe are strong. The prospects for expanding contractual international cooperation between domestic monastic farms and foreign firms are revealed.

### **Keywords**

Monastic economy, food brand, religious institute, tourist attraction, regional market.

### **Введение**

В условиях постсоветской действительности сферы взаимодействия религиозных организаций и государственных органов управления и власти существенно расширились. И связано это не только с участием первых в решении социальных и политических вопросов [Эйдмиллер 2019], но и с их участием в экономической деятельности.

Аспектам, связанным с социальной ответственностью религиозных организаций, в научной литературе уделяется пристальное внимание. В ряде исследований отечественные специалисты подробно отражают и позитивно оценивают результаты сотрудничества государственных органов со структурами РПЦ МП в России [Балакин, Степанов 2020; Шарков 2018]. Аналогичные выводы позволяет получить и функциональный анализ реализации социальной деятельности отдельных европейских религиозных организаций на уровне регионов [Балабейкина, Янковская 2021].

Трансформация церковно-государственных отношений в иностранных государствах заставляет обращаться к рассмотрению их последствий зарубежных авторов [Batalla, Baring 2019]. Следует отметить, что на фоне возрастающих секулярных тенденций в обществе по-прежнему подчеркивается существенная роль отдельных религиозных организаций в процессе содействия реализации национальных программ адаптации мигрантов [Appleby 2011; Ravolini, Ugo 2021], оказания разнообразных видов помощи нуждающимся [Snell Herzog et al. 2020; Lu et al. 2019]. В некоторых примерах христианские объединения рассматриваются как элемент системы социального обеспечения населения [Manuel, Glatzer 2020]. Непосредственно роли церкви в хозяйстве стран и регионов ученые касаются в своих работах нечасто (см., например, [Анисимов, Капинос 2019; Гогин, Гогина 2018; Kettell 2019; Makris, Bekridakis 2013]).

В данном контексте стоит упомянуть и серьезные теоретические межпредметные исследования на стыке экономики и социологии, которые также создают методологическую базу для научного осмысления вопросов, связанных с хозяйственной деятельностью религиозных организаций [Забаев 2018; Балабейкина 2020].



Отдельного внимания в рамках заявленной темы исследования заслуживают труды, содержание которых связано с религиозно обусловленным потреблением и производством продуктов питания [Белобородова, Ильина 2020; Campante, Yanagizawa-Drott 2015; Durmus, Shipman 2017].

Высоко оценивая практическую и теоретическую значимость обозначенных выше публикаций, все же необходимо констатировать, что отдельного внимания развитию современных продовольственных брендов религиозных организаций в России и зарубежных странах специалисты почти не уделяют.

Будучи некоммерческими и обладая целым рядом налоговых льгот [Лукьянов 2015], религиозные организации РФ выступают субъектами социально-экономических отношений [Коложвари, Моисеева 2019; Титова 2019]. Их капитал может быть активно задействован в процессе производства и реализации товаров и услуг (например, общественного питания, гостиничных или туристских). Последнее заслуживает особенного пристального рассмотрения в силу значимости и популярности. Мультипликативный эффект туризма религиозной направленности и его позитивное влияние на экономику регионов и стран подчеркивались специалистами неоднократно [Бестаева, Кодзаева 2019; Griffin, Razad 2017]. Выявляя отдельные факторы привлечения широкого контингента посетителей с целью экскурсионного осмотра храмовых и монастырских комплексов, как и рекреантов — для размещения на длительный период в христианских ретритах [Liro et al. 2018; Bellia et al. 2021], ученые придавали особое значение существующей в них организации питания и специфике производства продукции продовольственных брендов религиозных организаций [Balabeikina, Kuznetsova 2021; Bellia et al. 2021].

Представленный на российском рынке ассортимент монастырских сыродельных, кисломолочных, кондитерских товаров становится все шире и реализуется не только в принадлежащих им торговых точках, но и составляет конкуренцию аналогичным товарам в сетевых магазинах или на продовольственных рынках.

Под брендами российских монастырских хозяйств выпускается самая разнообразная продукция — кисломолочная, хлебопекарная, кондитерская, консервная, рыбная и т.д. Некоторые ее виды реализуются не только в местах производства, но и поставляются в другие регионы. Очевидно, что вне государственного контроля и управления обозначенный вид экономической деятельности развиваться не может. Между тем, вопросы о том, какие способы и инструменты религиозные организации используют для продвижения своей продукции на рынке, какие перспективы открываются для дальнейшего развития и экономического сотрудничества с государственными и частными партнерами, остаются практически не затронутыми. Важно также представлять их ассортимент, уровень и направления развития торгово-партнерских отношений, в том числе международных.

Цель данной статьи — выявить специфику производства и сбыта продукции продовольственного потребления, выпускаемой под брендами религиозных организаций и за счет их капитала, а также обозначить некоторые аспекты влияния данного вида деятельности на хозяйство регионов.

### ***Зарубежный опыт производства продовольственной продукции под брендом православной религиозной организации***

Прежде чем перейти к рассмотрению этой инновационной для российской действительности сферы продовольственного производства и сбыта, следует обратиться к опыту стран Европы, где традиции христианской культуры не прерывались десятилетиями атеистической идеологии, а за религиозными организациями сохранялись права на реализацию различных видов деятельности, в том числе экономической. Данный аспект важен в рамках рассматриваемой темы: зарубежный опыт может послужить аналоговой базой или импульсом для разработки собственных идей, с учетом специфики отечественного законодательства, структуры спроса, покупательной способности и предпочтений потребителя и т.д.

В ассортименте продовольственной продукции, выпускаемой под марками монастырских хозяйств Финляндии, Германии, Швейцарии и других стран Европы, есть позиции, выпуск которых насчитывает столетия. Так, например, в католическом аббатстве Айнзидельн, расположенном недалеко от Цюрихского озера, виноградарство и виноделие развивается с XII в.

Но успех имеют и продовольственные бренды монастырских хозяйств, появившиеся на рынке сравнительно недавно. Их качественная продукция пользуется популярностью у потребителей и служит основой для развития внешнеэкономического партнерства. Последнее иллюстрирует пример производства напитков алкогольного содержания, расположенного на территории православного Ново-Валаамского Спасо-Преображенского монастыря (Новый Валаам) в муниципалитете Хейнявеси региона Северная Карелия Финляндии. Ягодное виноделие здесь было запущено в 1998 г. и стало результатом поиска альтернативы животноводству и выращиванию овощей, а также диверсификации развития монастырского комплекса в направлении расширения спектра туристских услуг путем усиления аттрактивной привлекательности дестинации. До середины-второй половины 1990-х гг. в законодательстве Финляндии действовали существенные ограничения, которые делали практически невозможным организацию предприятия по выпуску алкогольных товаров юридическим лицом.

Ассортимент производимой продукции постепенно расширялся и в настоящее время представлен виноградными и ягодными винами, в том числе игристыми, в количестве более десятка видов. Кроме того, производятся крепкие спиртные напитки: абсент, джин, виски. Репрезентация Ново-Валаамского монастыря отражается в дизайне бутылочных этикеток, а также в наименовании видов продукции: «Валаамский абсент», «Валаамский черный чай» (джин), «Валаамский монастырь» (виски), «Херувим Валаама», «Валаамский Рафаил» (игристые вина), «Валаамский паломник» (ягодное вино).

Экономические аспекты производства и реализации продукции лимитированы государственными правовыми нормами. Так, продажа алкогольных напитков в Финляндии запрещена в церковные праздники, праздник Первого мая, День матери, День отца и День независимости. Кроме того, невозможна их реализация после 18:00 в канун Нового года и Вальпургиевой ночи, а также после 12:00 в канун Рождества и Иванова дня (Юханнуса). Данная норма не распространяется на алкогольную продукцию, содержащую не более 2,8% по объему этилового спирта. Розничная продажа алкогольных товаров в Финляндии монополизирована государством и передана им национальной компании Алко, а до начала вступления страны в состав Евросоюза это правило касалось и оптовой торговли. В настоящее

время ограничительные меры в отношении продукции обозначенной группы смягчены, но по-прежнему детализированы в законодательстве и предполагают преодоление ряда трудностей производителями и продавцами<sup>3</sup>.

Через специализированную розничную торговую точку на Новом Валааме реализуются исключительно некрепленые и игристые ягодные вина, произведенные из местного сырья — различных сортов смородины, малины, земляники и т.д. Крепкие алкогольные напитки производства данного бренда можно приобрести только через сеть магазинов Alko, в том числе через интернет-магазин, ресурс которого поддерживается на официальном электронном сайте монастыря. Это же касается специализированного сорта вина, предназначенного для ритуализированного потребления и производимого на основе импортного сырья (венгерского винограда), а также крепленых вин. В ассортименте торговых точек сети Alko представлены, хотя и не часто и, как показали результаты наблюдений, исключительно в крупных городах, легкие и игристые вина Нового Валаама. Но цена за единицу продукции более чем на треть выше, чем в магазине при производстве (12 и 18 евро соответственно).

Процесс осуществления оптовых продаж алкогольных товаров, в том числе предназначенных для экспорта, в Финляндии действует по более упрощенной схеме. Это послужило одним из факторов для развития внешнеторгового партнерства. Так, алкогольная продукция Нового Валаама активно поставляется в Германию (в том числе в многолитровой таре как сырье для изготовления бутилированного глнтвейна), действуют договора с компаниями Японии на поставку вин. Вопрос о сотрудничестве с российскими партнерами рассматривался в качестве проекта, но был признан экономически нецелесообразным по причине высоких издержек, обуславливающих цену, не отвечающую уровню платежеспособного спроса. Но у российских туристов и паломников, поток которых на Новый Валаам был регулярным до введения ограничений, связанных с пандемией COVID-19, сорта брендовых вин пользовались популярностью.

Помимо алкогольной продукции, в монастыре производится и реализуется широкий ассортимент других продовольственных товаров. Например, в ресторане «Трапеза» на продажу выставляются хлебопекарные и выпечные кондитерские изделия ручной работы, упакованные на развес<sup>4</sup>. Изготавливаются весьма ограниченными партиями и предлагаются покупателям несколько видов сдобного печенья, кексов и т.д.

В торговой монастырской точке «Туохус», а также в интернет-магазине представлены травяные чайные сборы и готовые сухие приправы, фасованное домашнее варенье. Как и в примерах с винами и кондитерскими изделиями, через оформление этикеток и названия видов продукции осуществляется репрезентация Нового Валаама: «Монастырский рождественский чай», «Монастырский чай паломника», «Монастырская пряная соль» и т.д.

Доставка товаров, которые продаются через интернет-магазин монастыря, как непродовольственных, так и продовольственных (за исключением алкогольных напитков), осуществляется за дополнительную плату по всей территории через почтовые отделения Финляндии, а также в пункты самовывоза Швеции и Норвегии.

Успешный опыт производства и реализации пищевой продукции на базе Ново-Валаамского монастыря в Финляндии особенно ценен по причине сходных природно-климатических условий с регионами Северо-Запада РФ, что позволяет выращивать аналогичное сырье для продукции, а также благодаря существующим культурно-историческим связям с Россией, так как его

<sup>3</sup> Alkoholilaki // Finlex [Электронный ресурс]. URL: <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2017/20171102?search%5Btype%5D=pika&search%5Bpika%5D=alkoholilaki> (дата обращения: 21.12.2021).

<sup>4</sup> Подробнее см. Магазин Нового Валаама // Valamo [Электронный ресурс]. URL: <https://valamo.fi/ru/магазин> (дата обращения: 21.12.2021).

происхождение напрямую связано с православной обителью, расположенной на архипелаге Ладожского озера. Этот факт упоминается в описании одного из видов продовольственных товаров, который позиционируется как брендовый на Новом Валааме. Речь идет о специальном сорте черного чая. Знаменитый отечественный предприниматель Ф. И. Сергеев вел в Выборге активную торговую деятельность начиная с конца XIX в. и осуществлял его поставки в Спасо-Преображенский Валаамский мужской монастырь с 1917 г. Декларируется, что данный продукт, по-прежнему представленный в продаже на Новом Валааме под маркой фирмы Oy Sergejeff Ab, является аналогом традиционного.

Получается, что в эвакуированном после окончания войны между СССР и Финляндией (1939–1940 гг.) с архипелага в Ладожском озере в Финляндию Спасо-Преображенском монастыре некоторые дореволюционные традиции продовольственного потребления получили продолжение в реализации брендовой продукции, а новые, ставшие уже традиционными, — импульс для развития и укрепления.

В России обычаи монастырских хозяйств, в том числе хозяйственные и производственные, были нарушены последствиями революционных событий 1917 г. Но современные тенденции говорят о некотором их возрождении.

### ***Продовольственные бренды монастырских хозяйств России***

Производство различных видов продовольственной продукции в монастырских хозяйствах, предназначенных не только для самообеспечения питанием насельников, но и сбыта с целью получения денежного дохода, имеет в России давнюю, хотя и прерванную советским периодом историю. Например, текст жалованной грамоты, датируемой первой половиной XV в., свидетельствует о том, что Ферапонтову Белозерскому Богородице-Рождественскому монастырю (ныне Вологодская епархия РПЦ МП) было предоставлено право на беспошлинную торговлю свежей и засоленной рыбой [Акты социально-экономической истории 1958, 301]. Известно, что в XIX–начале XX в. излишки молока фермерского хозяйства Валаамского монастыря использовались для производства сливочного масла, которое продавалось на рынках Санкт-Петербурга.

В постсоветский период вместе с открытием православных приходов в России стали постепенно возрождаться и традиции производства продуктов питания силами и за счет средств религиозных организаций. Если в конце 1990-х и в первое десятилетие XXI в. в продуктовых магазинах-лавках и трапезных монастырей предлагались на продажу преимущественно кондитерские изделия, а также мед и травяные сборы, то начиная примерно с 2015 г. резко расширился перечень ассортимента продукции, увеличилось ее разнообразие. Можно привести примеры современных монастырских хозяйств, оснащенных специальной производственной техникой зарубежных марок, предназначенной для выпуска сыроваренной и кисломолочной продукции. Высокое качество и вкусовые свойства сыров, сметаны, кефира, йогуртов и т.д., а также использование в изготовлении исключительно натуральных компонентов сырья позволили таким фирмам в краткие сроки завоевать популярность у отечественных потребителей. Справедливо утверждать, что на продуктовом российском рынке появились монастырские бренды, занявшие определенную нишу и ориентированные на самый разнообразный по покупательной способности, религиозной принадлежности и прочим признакам контингент покупателей — «Валаамская ферма», «Промыслы Далматовского монастыря», «Сыроварня Александро-Невской Лавры» и т.д.

Помимо реализации через торговые точки, расположенные непосредственно на территории религиозных организаций, продуктовые торговые сети и продовольственные рынки ближайших крупных городов, монастыри широко используют возможности интернет-магазинов, интегрированных с их официальными сайтами. В качестве дополнительных средств привлечения покупателей монастырской продукции можно расценивать размещение вместе с подробным описанием товаров текстов, красочно отражающих историю монастырей, описание традиций, связанных с рецептурой, технологией, особенностями приготовления продукции. Предлагаются также варианты использования дополнительных ингредиентов и способы приготовления праздничных блюд с использованием разных видов сыров.

Поскольку обозначенные выше российские монастырские хозяйства осуществляют выпуск продукции на итальянском оборудовании, то и сорта производимых сыров — аналоги известных мягких, полутвердых и твердых: «Рикотта», «Качотта», «Скаморца», «Монтазо». На основе рецептуры последнего «Валаамской фермой» было апробировано, запатентовано и внедрено производство абсолютно оригинального вида сыра «Монастикко».

Молочные продукты (сметана, молоко, кефир и творог), поставляемые АО «Валаамские продукты» в сотрудничестве с компанией «Эконива», реализуются на территории Сортавальского муниципального района Республики Карелия, Петрозаводска, Санкт-Петербурга и в Приволжском федеральном округе под торговой маркой «Валаам»<sup>5</sup>. Торговая марка выполнена в светлых тонах с использованием стилизованного образа солнца — символа добра и процветания, и на ведущем европейском фестивале рекламы Eurobest компания Depot получила «бронзу» за федеральный продуктовый бренд «Валаам» в категории Design E01: Food<sup>6</sup>. Так же, как на Новом Валааме, через форму упаковки и другие элементы внешнего оформления продукта осуществляется репрезентация и самой дестинации религиозного туризма, а также ретранслируются ее основные ценности, формируется представление о качестве и натуральности продукта. Дизайн направлен на то, чтобы вызвать у потребителя уверенность, что продукты, связанные с Валаамом, обладают высокими пищевыми качествами. Брендинговое агентство Glazov Branding (Санкт-Петербург) в 2018 г. разработало уникальную эмблему Валаамского монастыря<sup>7</sup>. В том же году компания Depot провела ребрендинг торговой марки «Валаам» из-за расширения линейки федерального продуктового бренда, под которым стали выпускать кагор, муку, крупы, смеси, макаронные изделия и мед<sup>8</sup>.

В 2015 г. Валаамский Спасо-Преображенский мужской монастырь Русской православной церкви также подал обращение в Федеральную службу по интеллектуальной собственности (Роспатент) на оформлении товарного знака (бренда) «Монастикко». Заявка на регистрацию бренда «Монастикко» была направлена по 29 классу Международной классификации товаров и услуг для регистрации товарных знаков, который включает в себя возможность производства под ним мяса, рыбы, птицы и дичи, мясных экстрактов, овощей и фруктов консервированных, сушеных, а также желе, варенья, компотов, яиц, молока и молочных продуктов, масел и других наименований данной группы товаров. В 2016 г. он был зарегистрирован под № 592841, правообладателем стала Религиозная организация «Спасо-Преображенский Валаамский

<sup>5</sup> Валаам // Федеральная служба по интеллектуальной собственности, патентам и товарным знакам [Электронный ресурс]. URL: [https://www1.fips.ru/fips\\_serv1/fips\\_servlet?DB=RUTM&DocNumber=298615](https://www1.fips.ru/fips_serv1/fips_servlet?DB=RUTM&DocNumber=298615) (дата обращения: 20.12.2021).

<sup>6</sup> Хит-парад лучших упаковок 2018 г. от портала Unipack.Ru // Depot [Электронный ресурс]. URL: [https://www.depotwrf.ru/news/khit\\_parad\\_luchshikh\\_upakovok\\_2018\\_ot\\_portala\\_unipack\\_ru/](https://www.depotwrf.ru/news/khit_parad_luchshikh_upakovok_2018_ot_portala_unipack_ru/) (дата обращения: 19.12.2021).

<sup>7</sup> Glazov Branding создал эмблему для Валаамского монастыря // Отраслевой портал [Электронный ресурс]. URL: <https://news.unipack.ru/57045/> (дата обращения: 20.12.2021).

<sup>8</sup> Валаам: новые категории // Depot [Электронный ресурс]. URL: [https://www.depotwrf.ru/news/valaam\\_novye\\_kategorii/](https://www.depotwrf.ru/news/valaam_novye_kategorii/) (дата обращения: 20.12.2021); ВАЛААМ // РБК [Электронный ресурс]. URL: <https://companies.rbc.ru/trademark/697736/valaam/> (дата обращения: 20.12.2021).

ставропигиальный мужской монастырь Русской Православной Церкви» (Московский Патриархат)<sup>9</sup>. Название успешно обыгрывает принадлежность торговой марки: рецепт первого товара из линейки — упомянутого выше сыра «Монастико» — был разработан специально для Валаамской фермы сыроварами монастырского хозяйства совместно с итальянскими специалистами в 2014 г. В 2015 г. на территории Санкт-Петербурга открылся прилавок для реализации сыров с Валаама, где было представлено уже 3 вида твердых сыров «Монастико», различающихся по времени выдержки.

В планах у хозяйства увеличение рынков сбыта своего ассортимента, включая продукцию сыроварни и форелевого хозяйства (до 200 т рыбы в год). Так, например, в самом ближайшем будущем рассматриваются перспективы реализации продукции в Москве.

Несмотря на очевидные успехи хозяйства Нового Валаама, все же самым широким разнообразием сыроваренной и кисломолочной продукции среди приведенных в представленной работе примеров монастырских хозяйств отличается ассортимент продукции Александро-Невской Лавры («Сыроварня Александро-Невской Лавры»). Многие из реализуемых видов сыров дополняются включениями или обсыпками из сушеных овощей, специй и пр. («Белпер Кноле Пиканто», «Белпер Кнолле Микс»). На странице интернет-магазина Александро-Невской лавры предлагаются элитные и редкие сорта: «Буррата», «Страчателла», «Проволоне», козий сыр «Совье» и т.д.

Производство монастырскими хозяйствами высококачественной сыроваренной и кисломолочной продукции, а также ее реализация через торговые сети и интернет-магазины обеспечивают им доход, который было возможно получать даже в условиях пандемии COVID-19, когда посещение храмов было невозможно или ограничено в течение длительного периода. Так, современное оборудование для сыроварения итальянской фирмы Sfoggia, смонтированное в Успенском Далматовском мужском монастыре<sup>10</sup>, обучение нескольких насельников монастыря производству сырной продукции (сыры «Монтазо», «Скаморца», «Качотта» и пр.) под руководством итальянских специалистов в г. Москве, молоко от коров собственного дойного стада, сертификация продукции (Декларация о соответствии: ЕАЭС № RU Д-RU.АЮ54.А.02774 от 04.09.2017) — вот компоненты, позволившие получить за 2020 г. прибыль 909 000 руб. (всего выручка ООО «Промыслы Далматовского монастыря» составила за 2020 г. 10 691 000 руб.)<sup>11</sup>. Приобрести продукцию можно в продуктовой лавке, расположенной на территории Далматовского монастыря. Кроме того, продажа сыров осуществляется в ряде городов Уральского региона: Екатеринбурге, Челябинске, Тюмени и Кургане.

### ***Продовольственные бренды религиозных организаций как фактор туристской привлекательности***

Продовольственные бренды религиозных организаций целесообразно рассматривать и как один из факторов, способствующих развитию отдельных видов туризма: гастрономического, религиозного, экскурсионно-познавательного. Кроме того, специалисты рассматривают как перспективное, но требующее инвестиционных вложений и стратегической разработки направление халяль-туров в российских регионах [Шабалина и др. 2021].

<sup>9</sup> Монастико // Регистрационные знаки [Электронный ресурс]. URL: [https://reg-znaki.ru/trademarks/?action=details&u\\_id=109953](https://reg-znaki.ru/trademarks/?action=details&u_id=109953) (дата обращения 21.12.2021).

<sup>10</sup> Натуральные сыры и молочная продукция // Промыслы Далматовского монастыря [Электронный ресурс]. URL: <https://mirpdm.ru/syry-i-molochnaya-produkciya/> (дата обращения: 20.12.2021).

<sup>11</sup> ООО «Промыслы Далматовского монастыря» // РБК [Электронный ресурс]. URL: <https://companies.rbc.ru/id/1164501050438-ooo-promyislyi-dalmatovskogo-monastyirya/#okved> (дата обращения: 19.09.2021).

На территории некоторых монастырских хозяйств выстроены или оборудованы точки продажи и проведения дегустаций производимой продукции. Например, входную зону на предприятие, где производятся сыры «Валаамской фермы», предваряет стилизованное под русскую старину здание фирменного магазина, где есть условия для дегустации сыров, сметаны, йогуртов.

Возможность приобретения качественной брендовой продукции может служить стимулом для посещения сакрального места, на базе которого осуществляется ее изготовление. Одновременно с этим дополнительные услуги в виде дегустации сыров, творога, йогуртов и т.д. в атмосфере монастырской трапезной, различные мастер-классы, экскурсии на производство, стилизованные монастырские рынки позволяют придать разнообразие туристским маршрутам и сделать их более привлекательными для потребителей услуги.

### ***Заключение***

Традиции производства продовольственной продукции на базе монастырских хозяйств насчитывают многие столетия. Зарубежный опыт в этом отношении особенно успешен и может быть полезен как аналоговая база для дальнейшего развития данного направления.

Российские православные религиозные организации восстанавливают прерванные советским периодом традиции производства продовольственной продукции уже в новых условиях, используя качественное европейское оборудование и учитывая высокий спрос на изделия из экологически чистого сырья.

Этот вид экономической деятельности монастырских хозяйств заслуживает поощрения со стороны органов государственной власти по ряду причин. Во-первых, результаты анализа ассортимента производимой продукции показали, что зачастую их сорта и виды дублируют аналогичные зарубежные товары, включая санкционные. Во-вторых, продовольственные бренды религиозных организаций способствуют туристской привлекательности дестинаций, на базе которых они производятся, а значит, развитию туризма религиозной тематики в совокупности с познавательным, гастрономическим и прочими видами туризма, поддерживающими экономическую основу существования религиозных институтов.

### ***Список литературы:***

Акты социально-экономической истории Северо-Восточной Руси конца XIV–начала XVI в. / сост. И.А. Голубцов. Т. 2. М.: Издательство АН СССР, 1958.

Анисимов Д.В., Капинос Р.В. Экономическая миссия Церкви // Евангелие в контексте современной культуры: Сборник научных статей VII Международной научно-практической конференции. Белгород, 16 мая 2019 г. Белгород: ООО «Эпицентр», 2019. С. 189–191.

Балабейкина О.А. Конфессиональное предпринимательство в России // Проблемы и перспективы предпринимательства в России. Сборник научных трудов I национальной научно-практической конференции. СПб: СПбГЭУ, 2020. С. 66–69.

Балабейкина О.А., Янковская А.А. Социальная ответственность религиозных организаций (на примере Государственной христианской церкви Англии) // Мировая экономика и международные отношения. 2021. Т. 65. № 3. С. 130–138. DOI: 10.20542/0131-2227-2021-65-3-130-138.

Балакин А.А., Степанов А.В. Взаимосвязь религиозных организаций и государства в современной России // Modern Science. 2020. № 6–1. С. 289–292.



Белобородова А.Л., Ильина Н.А. Репозиционирование национального бренда общественного питания «Тюбетей» на рынке Республики Татарстан // Вестник Самарского государственного экономического университета. 2020. № 10 (192). С. 24–32. DOI: [10.46554/1993-0453-2020-10-192-24-32](https://doi.org/10.46554/1993-0453-2020-10-192-24-32).

Бестаева И.М., Кодзаева Л.С. Инновационное направление в региональной экономике — религиозный туризм (на примере Республики Северная Осетия — Алания) // Экономика, социология и право. 2019. № 2. С. 4–8.

Гогин А.А., Гогина В.Н. Правовые аспекты экономической деятельности религиозных организаций: прошлое и настоящее // Вестник Волжского университета им. В.Н. Татищева. 2018. № 2. С. 13–21.

Забаев И. Религия и экономика: можем ли мы все еще опираться на Макса Вебера // Социологическое обозрение. 2018. Т. 17. № 3. С. 107–148. DOI: [10.17323/1728-192X-2018-3-107-148](https://doi.org/10.17323/1728-192X-2018-3-107-148).

Коложвари Ю.Б., Моисеева Е.Д. Религиозная организация как социально-экономический институт // Актуальные теоретические и прикладные вопросы управления социально-экономическими системами: Материалы Международной научно-практической конференции. Москва, 20 декабря 2019 г. Москва: Институт развития дополнительного профессионального образования, 2019. С. 49–53.

Лукьянов Л.Е. Особенности бухгалтерского учета и налогообложения религиозных организаций // Энергия науки: сборник материалов V международной научно-практической интернет-конференции студентов и аспирантов. Ханты-Мансийск, 26–29 апреля 2015 г. Ханты-Мансийск: Югорский государственный университет, 2015. С. 109–113.

Титова А.В. Роль религиозного фактора в современных социально-экономических условиях // Электронный сетевой политематический журнал «Научные труды КубГТУ». 2019. № 54. С. 828–833.

Шабалина Н.В., Одарюк Е.В., Поспелова С.В., Каширина Е.С., Лукьяненко Е.А. Перспективы организации халяль-туров в Крыму // Современные проблемы сервиса и туризма. 2021 Т. 15. № 4. С. 115–123. DOI: [10.24412/1995-0411-2021-4-115-123](https://doi.org/10.24412/1995-0411-2021-4-115-123).

Шарков И.Г. Методология исследования благотворительной деятельности религиозных организаций в условиях развития гражданского общества в России // Экономические и гуманитарные исследования регионов. 2018. № 6. С. 163–167.

Эйдемиллер К.Ю. Взаимоотношения мусульманской общины Исландии с государством и обществом (на примере проекта строительства Великой мечети Рейкьявика) // Вестник Коми республиканской академии государственной службы и управления. Теория и практика управления. 2019. № 23(28). С. 25–29.

Appleby J.K. The Role of the Catholic Church in Immigrant Integration // The Review of Faith and International Affairs. 2011. Vol. 9. Is. 1. P. 67–70. DOI: <https://doi.org/10.1080/15570274.2011.543621>.

Balabeikina O.A., Kuznetsova Ju.A. Food Production as a Factor in Attracting Religious Tourism Destinations // Service and Tourism: Current Challenges. 2021. Vol. 15. № 4. P. 7–16. DOI: [10.24412/1995-0411-2021-4-7-16](https://doi.org/10.24412/1995-0411-2021-4-7-16).

Batalla E.V., Baring R. Church-State Separation and Challenging Issues Concerning Religion // Religions. 2019. Vol. 10. Is. 3. DOI: <https://doi.org/10.3390/rel10030197>.

Bellia C., Scavone V., Ingrassia M. Food and Religion in Sicily — A New Green Tourist Destination // Ancient Route from the Past. 2021. Vol. 13. Is. 12. DOI: <https://doi.org/10.3390/su13126686>.

Campante F., Yanagizawa-Drott D. Does Religion Affect Economic Growth and Happiness? Evidence from Ramadan // Quarterly Journal of Economics. 2015. Vol. 130. P. 615–658.

Durmus B., Shipman D. The Effect of Culture on Food Consumption; a Case of Special Religious Days in Turkey // Journal of Food Research. 2017. Vol. 6. Is. 2. P. 92–99. DOI: [10.5539/jfr.v6n2p92](https://doi.org/10.5539/jfr.v6n2p92).



- Griffin K., Razad R. The Importance of Religious Tourism and Pilgrimage: Reflecting on Definitions, Motives and Data // *International Journal of Religious Tourism and Pilgrimage*. 2017. Vol. 5. Is. 3. DOI: <https://doi.org/10.21427/D7242Z>.
- Kettell S. Social Capital and Religion in the United Kingdom // *Faith-Based Organizations and Social Welfare* / ed. by P.Ch. Manuel, M. Glatzer. London: Palgrave Macmillan, 2019. P. 185–203. DOI: [https://doi.org/10.1007/978-3-319-77297-4\\_8](https://doi.org/10.1007/978-3-319-77297-4_8).
- Liro J., Sołjan I., Bilska-Wodecka E. Spatial Changes of Pilgrimage Centers in Pilgrimage Studies — Review and Contribution to Future Research // *International Journal of Religious Tourism and Pilgrimage*. 2018. Vol. 6. Is. 3. DOI: <https://doi.org/10.21427/v92c-8113>.
- Lu Y., Jung J., Bauldry S. Explaining the Cross-National Variation in the Relationship Between Religious Organization Membership and Civic Organization Participation // *Social Science Research*. 2019. Vol. 83. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.ssresearch.2019.06.001>.
- Makris G., Bekridakis D. The Greek Orthodox Church and the Economic Crisis since 2009 // *International Journal for the Study of the Christian Church*. 2013. Vol. 13. Is. 2. P. 111–132. DOI: <https://doi.org/10.1080/1474225X.2013.793055>.
- Manuel P.Ch., Glatzer M. Religion, Faith-Based Organizations, and Welfare Delivery in Contemporary Eastern Europe: An Introduction to the Volume // *Faith-Based Organizations and Social Welfare* / ed. by P.Ch. Manuel, M. Glatzer. Cham: Palgrave Macmillan, 2020. P. 1–12. DOI: [https://doi.org/10.1007/978-3-030-44707-6\\_1](https://doi.org/10.1007/978-3-030-44707-6_1).
- Pavolini E.A., Ugo M.A. Last Actor Standing Against Populism? The Role of the Catholic Church in Italy and its Defence of Social Assistance and Migration Policies // *Social Policy and Society*. 2021. Vol. 20. Is. 2. P. 340–355. DOI: <https://doi.org/10.1017/S1474746420000573>.
- Snell Herzog P., Strohmeier A., King D.P., Khader D., Williams A.L., Goodwin L.L., Doan D.R.H., Moyo B. Religiosity and Generosity: Multi-Level Approaches to Studying the Religiousness of Prosocial Actions // *Religions*. 2020. Vol. 11. Is. 9. DOI: <https://doi.org/10.3390/rel11090446>.
- Yang J.A. Christian Perspective on Immigrant Integration // *The Review of Faith and International Affairs*. 2011. Vol. 9. Is. 1. P. 77–83. DOI: <https://doi.org/10.1080/15570274.2011.543623>.

### References:

- Anisimov D.V., Kapinos R.V. (2019) Ekonomicheskaya missiya Tserkvi [Economic mission of the Church]. *Evangeliye v kontekste sovremennoy kul'tury: Sbornik nauchnykh statey VII Mezhdunarodnoy nauchno-prakticheskoy konferentsii*. Belgorod, 16 May 2019. Belgorod: OOO «Jepicentr». P. 189–191.
- Appleby J.K. (2011) The Role of the Catholic Church in Immigrant Integration. *The Review of Faith and International Affairs*. Vol. 9. Is. 1. P. 67–70. DOI: <https://doi.org/10.1080/15570274.2011.543621>.
- Balabeikina O.A., Kuznetsova Ju.A. (2021) Food Production as a Factor in Attracting Religious Tourism Destinations. *Service and Tourism: Current Challenges*. Vol. 15. No. 4. P. 7–16.
- Balabeikina O.A., Yankovskaya A. A. (2021) Social Responsibility of Religious Organizations. *Mirovaya ekonomika i mezhdunarodnye otnosheniya*. Vol. 65. No. 3. P. 130–138. DOI: 10.20542/0131-2227-2021-65-3-130-138.
- Balabeykina O.A. (2020) Konfessional'noye predprinimatel'stvo v Rossii [Confessional entrepreneurship in Russia]. *Problemy i perspektivy predprinimatel'stva v Rossii. Sbornik nauchnykh trudov i natsional'noy nauchno-prakticheskoy konferentsii*. Saint Petersburg: SPbGEU. P. 66–69.
- Balakin A.A., Stepanov A.V. (2020) Vzaimosvyaz' religioznykh organizatsiy i gosudarstva v sovremennoy Rossii [The Relationship between religious organizations and the state in modern Russia]. *Modern Science*. No. 6–1. P. 289–292.

- Batalla E.V., Baring R. (2019) Church-State Separation and Challenging Issues Concerning Religion. *Religions*. Vol. 10. Is. 3. DOI: <https://doi.org/10.3390/rel10030197>.
- Bellia C., Scavone V., Ingrassia M. (2021) Food and Religion in Sicily — A New Green Tourist Destination. *Ancient Route from the Past*. Vol. 13. Is. 12. DOI: <https://doi.org/10.3390/su13126686>.
- Beloborodova A.L., Ilina N.A. (2020) Repositioning of the National Brand of Public Catering “Tubatay” on the Republic of Tatarstan Market. *Vestnik Samarskogo gosudarstvennogo ekonomicheskogo universiteta*. No. 10 (192). P. 24–32. DOI: [10.46554/1993-0453-2020-10-192-24-32](https://doi.org/10.46554/1993-0453-2020-10-192-24-32).
- Bestaeva I.M., Kodzaeva L.S. (2019) Innovatsionnoye napravleniye v regional'noy ekonomike — religioznyy turizm (na primere Respubliki Severnaya Osetiya — Alaniya) [Innovative direction in the regional economy — religious tourism (on the example of the Republic of North Ossetia — Alania)]. *Ekonomika, sotsiologiya i pravo*. No. 2. P. 4–8.
- Campante F., Yanagizawa-Drott D. (2015) Does Religion Affect Economic: Growth and Happiness? Evidence from Ramadan. *Quarterly Journal of Economics*. Vol. 130. P. 615–658.
- Durmus B., Shipman D. (2017) The Effect of Culture on Food Consumption; a Case of Special Religious Days in Turkey. *Journal of Food Research*. Vol. 6. Is. 2. P. 92–99. DOI: [10.5539/jfr.v6n2p92](https://doi.org/10.5539/jfr.v6n2p92).
- Eidemiller C.Yu. (2019) The Relationship of the Muslim Community of Iceland with the State and Society (on the Example of the Construction Project of the Great Mosque of Reykjavik). *Vestnik Komi respublikanskoj akademii gosudarstvennoy sluzhby i upravleniya. Teoriya i praktika upravleniya*. No. 23 (28). P. 25–29.
- Gogin A.A., Gogina V.N. (2018) Legal Aspects of the Economic Activities of Religious Organizations: Past and Present. *Vestnik Volzhskogo universiteta im. V.N. Tatishheva*. No. 2. P. 13–21.
- Golubtsov I.A. (ed.) (1958) *Akty sotsial'no-ekonomicheskoy istorii Severo-Vostochnoy Rusi kontsa XIV–nachala XVI v.* [Acts of the socio-economic history of North-Eastern Russia at the end of the 14<sup>th</sup>–beginning of the 16<sup>th</sup> century]. Vol. 2. Moscow: Izdatel'stvo AN SSSR.
- Griffin K., Razad R. (2017) The Importance of Religious Tourism and Pilgrimage: Reflecting on Definitions, Motives and Data. *International Journal of Religious Tourism and Pilgrimage*. Vol. 5. Is. 3. DOI: <https://doi.org/10.21427/D7242Z>.
- Kettell S. (2019) Social Capital and Religion in the United Kingdom. In: Manuel P.Ch., Glatzer M. (eds.) *Faith-Based Organizations and Social Welfare*. London: Palgrave Macmillan. P. 185–203. DOI: [https://doi.org/10.1007/978-3-319-77297-4\\_8](https://doi.org/10.1007/978-3-319-77297-4_8).
- Kolozhvari Yu.B., Moiseeva E.D. (2019) Religioznaya organizatsiya kak sotsial'no-ekonomicheskii institut [Religious organization as a social and economic institution]. *Aktual'nyye teoreticheskiye i prikladnyye voprosy upravleniya sotsial'no-ekonomicheskimi sistemami: Materialy Mezhdunarodnoy nauchno-prakticheskoy konferentsii*. Moscow, 20 December 2019. Moscow: Institut razvitiya dopolnitel'nogo professional'nogo obrazovaniya. P. 49–53.
- Liro J., Soljan I., Bilska-Wodecka E. (2018) Spatial Changes of Pilgrimage Centers in Pilgrimage Studies — Review and Contribution to Future Research. *International Journal of Religious Tourism and Pilgrimage*. Vol. 6. Is. 3. DOI: <https://doi.org/10.21427/v92c-8113>.
- Lu Y., Jung J., Bauldry S. (2019) Explaining the Cross-National Variation in the Relationship Between Religious Organization Membership and Civic Organization Participation. *Social Science Research*. Vol. 83. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.ssresearch.2019.06.001>.
- Luk'yanov L.E. (2015) Osobennosti bukhgalterskogo ucheta i nalogooblozheniya religioznykh organizatsiy [Features of accounting and taxation of religious organizations]. *Energiya nauki: sbornik materialov V mezhdunarodnoy nauchno-prakticheskoy internet-konferentsii studentov i aspirantov*. Khanty-Mansiysk, 26–29 April 2015. Khanty-Mansiysk: Yugorskiy gosudarstvennyy universitet. P. 109–113.

Makris G., Bekridakis D. (2013) The Greek Orthodox Church and the Economic Crisis Since 2009. *International Journal for the Study of the Christian Church*. Vol. 13. Is. 2. P. 111-132. DOI: <https://doi.org/10.1080/1474225X.2013.793055>.

Manuel P.Ch., Glatzer M. (2020) Religion, Faith-Based Organizations, and Welfare Delivery in Contemporary Eastern Europe: An Introduction to the Volume. In: Manuel P.Ch., Glatzer M. (eds.) *Faith-Based Organizations and Social Welfare*. Cham: Palgrave Macmillan. P. 1-12. DOI: [https://doi.org/10.1007/978-3-030-44707-6\\_1](https://doi.org/10.1007/978-3-030-44707-6_1).

Pavolini E.A., Ugo M.A. (2021) Last Actor Standing Against Populism? The Role of the Catholic Church in Italy and its Defence of Social Assistance and Migration Policies. *Social Policy and Society*. Vol. 20. Is. 2. P. 340-355. DOI: <https://doi.org/10.1017/S1474746420000573>.

Shabalina N.V., Odaryuk E.V., Pospelova S.V., Kashirina E.S., Lukyanenko E.A. (2021) Perspectives for Organizing Halal Tours in Crimea. *Sovremennye problemy servisa i turizma*. Vol. 15. No. 4. P. 115-123. DOI: 10.24412/1995-0411-2021-4-115-123.

Sharkov I.G. (2018) Research Methodology of the Charitable Activity of Religious Organizations under the Development of Civil Society in Russia. *Ekonomicheskie i gumanitarnye issledovaniya regionov*. No. 6. P. 163-167

Snell Herzog P., Strohmeier A., King D.P., Khader D., Williams A.L., Goodwin L.L., Doan D.R.H., Moyo B. (2020) Religiosity and Generosity: Multi-Level Approaches to Studying the Religiousness of Prosocial Actions. *Religions*. Vol. 11. Is. 9. DOI: <https://doi.org/10.3390/rel11090446>.

Titova A.V. (2019) The Role of Religious Factor in Modern Socio-Economic Conditions. *Elektronnyy setevoy politematicheskiy zhurnal «Nauchnyye trudy KubGTU»*. No. S4. P. 828-833.

Yang J. (2011) A Christian Perspective on Immigrant Integration. *The Review of Faith and International Affairs*. Vol. 9. Is. 1. P. 77-83. DOI: <http://dx.doi.org/10.1080/15570274.2011.543623>.

Zabaev I. (2018) Religion and Economics: Can We Still Rely on Max Weber? *Sociologicheskoe obozrenie*. Vol. 17. No. 3. P. 107-148. DOI: 10.17323/1728-192X-2018-3-107-148.

Дата поступления/Received: 24.12.2021

## Проблема квазицивилизационных проектов в контексте задач российского нациестроительства

**Буданов Максим Александрович**

Кандидат исторических наук, доцент, МГУ имени М.В. Ломоносова, Москва, РФ.

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

SPIN-код РИНЦ: [6885-1524](https://elibrary.ru/6885-1524)

### Аннотация

Квазицивилизационные проекты — разновидность идеологической подрывной деятельности, в том числе инспирируемой извне, основанной на двойной лояльности части россиян и нацеленной в конечном итоге на сецессию каких-либо территорий или даже развал России. Общенациональная идентичность несет огромную политическую и социальную нагрузку и является перекрывающей идентичностью, то есть она масштабнее и шире этнической и конфессиональной идентичности. Коллективные мифы и их общепринятые в обществе трактовки становятся фундаментом принципов, которые призваны объяснить справедливость и целесообразность совместного проживания членов политической нации. Но в то же время именно эта коллективная мифология может становиться объектом манипуляций, нацеленных на подрыв национального единства. Квазицивилизационный проект можно понимать как комплекс лозунгов и представлений о возможности успешного развития политического образования на месте уже сложившегося государства и за счет его территории и населения. Речь идет в первую очередь об отрицании имеющегося проекта гражданской нации и желании создать на его месте какой-то новый. Данный феномен стал возможным в условиях общества информационного типа, поскольку произрастает не из реально существующих национально-освободительных движений, а является симулякром национальной борьбы. Подобные проекты наличествуют в недрах шовинистически настроенной интеллигенции некоторых народов России, подпитываются соответствующей исторической мифологией и, как правило, внимательно отслеживаются, отрабатываются иностранными спецслужбами. Если идея российской гражданской нации подразумевает сверхэтническую общность, то в описываемых квазицивилизационных проектах господствуют не интеграционные, а сегрегационные установки.

### Ключевые слова

Гражданская нация, двойная лояльность, массовое историческое сознание, национальная и конфессиональная идентичность, перекрывающая идентичность, российская цивилизация, сепаратизм.

## Problem of Quasi-Civilization Projects in the Context of Nation-Building Tasks in Russian Federation

**Maxim A. Budanov**

PhD, Associate Professor, Lomonosov Moscow State University, Moscow, Russian Federation.

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

### Abstract

Quasi-civilization projects are a kind of ideological subversive activity, including those inspired from the outside, based on the dual loyalty of a part of Russians and aimed, ultimately, at the secession of some territories or even the collapse of Russia. National identity carries a huge political and social burden, is an overlapping identity, which is larger and wider than ethnic and confessional identity. Collective myths and their generally accepted interpretations in society become the foundation of principles that are designed to explain the fairness and expediency of cohabitation of political nation members. However, at the same time, this collective mythology can become the object of manipulations aimed at undermining national unity. A quasi-civilizational project can be understood as a complex of slogans and ideas about the possibility of a new state successful development on the territory of the actual state and at the expense of its territory and population. We are talking, first of all, about the denial of the existing project of a civic nation and the desire to create some new one in its place. This phenomenon became possible in the information society, since it does not grow out of really existing national liberation movements, but is a simulacrum of the national struggle. Such projects are present in the nationalist intellectual groups of some peoples of Russia, are fueled by the corresponding historical mythology and, as a rule, are closely monitored and worked out by foreign special services. If the idea of a Russian civic nation implies a supra-ethnic community, then the described quasi-civilization projects are dominated not by integration, but by segregation attitudes.

### Keywords

Civic nation, dual loyalty, collective historical consciousness, national and confessional identity, overlapping identity, Russian civilization, separatism.

### Введение

Бытование в массовом сознании современных россиян различных идейно-политических комплексов, отрицающих актуальную российскую политическую систему, общественный строй, суверенитет, порождает широкий спектр угроз. Такое состояние умов способно породить разрушительные тенденции, угрожающие существованию нашего общества и государства.

Мы оказались в ситуации, когда любое мощное экономическое и социальное потрясение может привести к реализации сценария новой Смуты, революции, гражданской войны только потому, что часть населения страны видит некую цивилизационную альтернативу развития России или ее частей, винит во всех социально-экономических и прочих трудностях само существование нашего государства. Речь, таким образом, идет о распространенности среди значительной части наших сограждан двойной лояльности. Дополнительной особенностью современного информационного фона в российском обществе оказывается появление и бурное развитие квазицивилизационных проектов.

Квазицивилизационный проект — комплекс лозунгов и представлений о возможности успешного развития политического образования (как новой единицы-государства, так и конфедерации этнокультурно или конфессионально родственных государств) вопреки существующему политическому порядку и суверенитету. Во многом этот феномен стал возможным именно в условиях общества информационного типа, поскольку произрастает не из реально существующих национально-освободительных движений, а является симулякрот национальной борьбы. Можно уверенно констатировать, что это не только российское, но и общемировое явление. На фоне действительных кризисов глобального порядка, обострения международных отношений в разных регионах, катаклизмов экологического, ресурсного, хозяйственного характера в воображении людей, дотоле не выходивших в своем поведении за пределы собственной повседневности, вдруг оживают, казалось бы, забытые национальные обиды, старые претензии к соседним странам или бывшим метрополиям. При целенаправленной популяризации и распространении в информационном пространстве подобных национальных комплексов в отношении конкретных целевых групп, собранных по этническому или конфессиональному признаку, можно воплотить глухое недовольство в политическое действие через создание политических организаций, сетей, групп влияния. Такие проекты очень часто развиваются в недрах шовинистически настроенной интеллигенции и некоторых народов России, подпитываются соответствующей исторической мифологией и, как правило, внимательно отслеживаются, отрабатываются иностранными спецслужбами. Таким образом, можно классифицировать квазицивилизационные проекты как разновидность идеологической подрывной деятельности, в том числе инспирируемой извне, основанной на двойной лояльности части россиян и нацеленной в конечном итоге на сецессию каких-либо территорий или даже развал России.

### ***Почему квазицивилизационные проекты угрожают российской нации***

Первостепенное значение в вопросах нациестроительства придается консолидации сообщества. Во многом единство гражданской нации обеспечивается (помимо всего прочего) созданием и поддержанием стройной общенациональной мифологии<sup>1</sup> [Пушкарева 2017; Никовская 2018; Дробижева 2020]. Без коллективных мифов о прошлом не может существовать и развиваться ни одна большая историческая общность, в которой все члены не могут лично знать друг друга и поддерживать постоянные личные отношения по статистическим причинам, то, что Б. Андерсон назвал термином *imagined community* («воображаемое сообщество»), но правильнее было бы понимать как «сообщество представляемое», поскольку речь идет все-таки о реально существующем и действующем большом коллективе, субъектном и рефлексивном. Именно коллективные мифы, а вернее, их общепринятые в обществе трактовки становятся фундаментом принципов, которые призваны объяснить справедливость и целесообразность совместного

<sup>1</sup> Ряд западных авторов критически оценивает результаты процесса нациестроительства в постсоветской России [Shevel 2011; Goode 2018].

проживания членов нации. Общенациональная идентичность несет огромную политическую и социальную нагрузку, по сути является идентичностью перекрывающей, которая масштабнее и шире идентичности как этнической, так и конфессиональной. «Миф — необходимейшая... категория мысли и жизни; и в нем нет ровно ничего случайного, ненужного, произвольного, выдуманного или фантастического. Это — подлинная и максимально конкретная реальность» [Лосев 2018, 37]. Но в то же время именно эта коллективная мифология может становиться объектом манипуляций, нацеленных на подрыв национального единства. Дело в том, что национальная идентичность — лишь один из многих ярусов личностной идентичности наряду с этнической, региональной, родовой, конфессиональной и др. [Semenenko 2015]. В случае утраты интереса и доверия, допустим, к комплексу общенациональной мифологии, индивид может спонтанно (либо управляемо) выдвинуть на первый план вместо этого яруса любой другой. Как следствие, будут деформироваться и неизбежно разрушаться невидимые глазу «соединительные ткани» нации. Деактуализация общенациональной гражданской идентичности легче всего происходит путем гипертрофирования идентичности этнокультурной или религиозной.

В самых разных регионах мира на рубеже XX и XXI вв., где были зафиксированы сепаратистские устремления, произошла постепенная замена этнофаворитических лозунгов на декларацию цивилизационных (глобальных или макрорегиональных) амбиций. Бывшие национальные окраины бывших империй Старого Света вдохновляются примерами освобождения от колониальной зависимости, через которое прошли некоторые ныне вполне состоявшиеся национальные государства. Можно констатировать, что в условиях модернизации догоняющего типа, например, в странах бывшего третьего мира национализм становится одной из главных скреп общества: «Религиозный аспект национализма в ряде азиатских стран проявляется в том, что в нем видят мессианское движение, воплощение мечты о лучшем будущем (при ненависти к “неправильному” настоящему), причем дело доходит до совершенно потрясающих лозунгов, подражающих традиционным религиям» [Федоров, Филюшкин 2016, 82].

В 1990-е гг. исследователи по обе стороны Атлантики (С. Хантингтон, Б. Як, Э. Хобсбаум, Л. Гринфельд и многие другие) изумлялись возвращению национализма<sup>2</sup>. Сейчас, по истечении трех десятилетий, мы можем уверенно констатировать, что возвращение национализма произошло в очень разрушительном для мирового порядка варианте — в виде этнофаворитизма и национального реваншизма самого разного происхождения и самой широкой географии. Рост информированности публики, в целом доступности информации, с одной стороны, и самоустранение сверхдержавы СССР, с другой, спровоцировали, в частности, многообразный и в какой-то мере хаотический пересмотр исторических процессов новейшей истории и их итогов. Особенно яркий пример — нынешние разнообразные трактовки причин, хода и результатов Второй мировой войны. В частности, по разным причинам с 1944 г. сателлиты Гитлера — Румыния, Финляндия, Венгрия, Польша (до определенного момента выступавшая в качестве союзника нацистской Германии, в частности принявшая участие в оккупации и разделе Чехословакии в октябре 1938 г.) и проч. — были «прощены» Антигитлеровской коалицией, но со временем благополучно «забыли» об этом. В настоящее время общественные и политические лидеры стран Центральной и Восточной Европы фактически возрождают лозунги 20-40-х гг. прошлого века. Так, один из лидеров ультраправой венгерской партии «Сила и решимость» — Жолт Тиритьян — высказывается весьма откровенно: «Мировая история создается и теряется населением, борьбой за жизненное пространство и борьбой за сохранение жизненного пространства... У меня есть понимание расы. Я горжусь тем, что я белый европеец». Соратник по партии Балаш Ласло

<sup>2</sup> О росте регионального этносепаратизма в России после распада СССР см. [Gorenburg 1999].



вторит коллеге: «Наша этническая община должна быть на первом месте... Равенства нет»<sup>3</sup>. На фоне аккуратного включения памяти о Ф. Салаше и М. Хорти, союзниках и сателлитах Гитлера, в историческую венгерскую мифологию<sup>4</sup> подобные откровения звучат очень симптоматично. Аналогичные процессы не первое десятилетие фиксируются в Румынии, Хорватии, Польше<sup>5</sup> [Zubrzycki 2006]. Подчеркнем, что речь здесь идет не о каких-либо маргиналах политического процесса, а о вполне легальных организациях, пользующихся массовой поддержкой, публичными трибунами и даже симпатиями правящих местных элит. Но это только самый бросающийся в глаза симптом сегодняшней специфики национально-политических отношений. Не является открытием тот факт, что в ядре национальной идеи Польши и в какой-то степени Румынии давно оказались шовинистические установки и заявления о неизбывной ответственности России за исторические неудачи этих государств. Подобные претензии можно отнести к основам коллективной самоидентификации общества в целом ряде восточноевропейских государств. Тем не менее здесь мы имеем дело с идеологическими и информационными процессами в недрах давно сложившихся национальных государств, когда вновь предлагаемые реваншистские лозунги легко сочетаются с привычными для данного общества коллективными мифами. В конечном итоге это явление можно считать внутренней проблемой страны, в которой оно возникло.

Однако все это примеры за пределами нашего Отечества. Основная же проблема заключается в том, что и внутри Российской Федерации последние десятилетия находится аудитория для аналогичных построений и основанной на них идеологической работы. Важно понимать, насколько полиэтничность России соотносится с актуальным «реестром» подобных проектов. Территория нашего государства является объектом притязаний со стороны самых разнообразных квазицивилизационных проектов (неоосманизм с «исторической» картой Турции до Белгорода, «эмират» Кавказ, «европейская» Украина до Волги и проч.). Политическая элита России в постсоветский период долгое время была индифферентна по отношению к подобным проектам. Достаточно вспомнить, что до 2003 г. в официальном гимне Украины присутствовали слова о «естественных пределах» ее территории:

«Станем, браття, всі за волю, від Сяну до Дону,  
В ріднім краю панувати не дамо нікому.  
Чорне море ще всміхнеться, дід Дніпро зрадіє,  
Ще у нашій Україні доленька наспіє!».

Хотя автор текста гимна Павло Чубинский не дотянул до уровня проектов самостийников XX в. с их притязаниями на Кубань, Нижнее Поволжье, рассуждениями про «зеленый клин» (историческую территорию расселения украинцев) Сибири и Дальнего Востока, но даже строчка «От Сана до Дону» — как минимум серьезный повод для вопросов и разбирательства с российской стороны. Учитывая, что территория независимого с 1991 г. государства Украина никак не касается берегов Дона, а этнических украинцев-граждан Российской Федерации насчитывалось около 3% населения к моменту распада Советского Союза<sup>6</sup>, можно было бы ожидать от российских властей и общества соответствующей реакции. Однако никаких вопросов на официальном уровне украинской стороне никогда не задавалось. При этом нужно помнить, что политическое украинство неоднократно использовалось за прошедшее столетие внутри России ее врагами как мощный

<sup>3</sup> Hungarian far right launches new political party // The Guardian [Электронный ресурс]. URL: <https://www.theguardian.com/world/2017/jul/08/hungarian-far-right-launches-new-political-party> (дата обращения: 11.12.2021).

<sup>4</sup> Стоит вспомнить, например, торжественное возвращение праха Хорти на родину из Португалии или установление его бюста в 2012 г. в присутствии официальных лиц, а также многие другие красноречивые факты.

<sup>5</sup> См., например: Владимир Коробов: Румынский этатизированный национализм как источник международных конфликтов // Regnum [Электронный ресурс]. URL: <https://regnum.ru/news/1453279.html#ixzz2LYweW9kR> (дата обращения: 11.12.2021).

<sup>6</sup> Население России за 100 лет (1897–1997): Стат. сб. / Госкомстат России. М.: Московский издательский дом, 1998. С. 67.

дестабилизирующий фактор. В настоящее время на территории самой России правоохранные органы практически регулярно вскрывают террористические сети проукраинской направленности. Далеко не единственный пример — разоблачение ячеек неонацистской структуры «М.К.У.» в Санкт-Петербурге, Белгороде, Тюмени, Краснодарском крае и других регионах Российской Федерации<sup>7</sup>. Нетрудно сделать вывод, что важным подготовительным этапом для появления таких групп сепаратистов была пропаганда соответствующей мифологии на фоне недостаточно высокого уровня исторических знаний в нашем обществе.

### ***Насколько полиэтничность России соотносится с реестром квазицивилизационных проектов***

Говоря о разворачивающихся в России духовно-идеологических процессах, необходимо отметить, что проблемна не полиэтничность сама по себе, а то, как ее воспринимают в обществе. Болезненность духовных процессов, происходящих в нашем обществе в связи с трансформациями массового исторического сознания, сейчас особенно заметна на примере регионов с населением, отличающимся травмированным восприятием прошлого. Политическая нация, так же как и государство, не может существовать без территории. Это положение в российском случае вступает в противоречие с исторической традицией, поскольку российская нация наличествует, но существует она в географическом смысле там же, где частично размещен ареал развития разных культурно-исторических типов, как существующих, так и воображаемых (к числу первых отнесем, например, исламскую, буддистскую).

Как было показано выше, пространственная проекция национального вопроса — первопричина многих исторических бед современной России. Это выражается, в частности, в том, что разрастание проблемы двойной лояльности в постсоветский период в значительной степени обусловлено этнокультурной неоднородностью территории нашей страны. С одной стороны, здесь проявляется путаница в трактовке понятия «нация». Многие полагают, что нация — это и есть этнос, стадия эволюции этноса, исторически и политически зрелый, сложившийся этнос. Вопрос о соотношении этнического и национального принципов глубоко проанализирован в работе академика В.А. Тишкова [Тишков 2021]. Раз есть этнос, значит, у него должна быть своя земля (территория проживания). Если на эту землю распространяется суверенитет какого-либо государства, то лучше (надежнее, крепче, стабильнее), чтобы это государство было образовано по этническому принципу. Налицо стереотип, прошедший на Западе в своем длительном развитии через стадии просвещенческого либерализма, гегельянства, марксизма и прочно обосновавшийся в России, стереотип, дважды способствовавший масштабным потрясениям нашего государства — в 1917 и 1991 гг. Причины данных социально-политических катаклизмов в настоящее время становятся все очевидней. Сформулированный здесь стереотип повинен в абсолютно плоском, однолинейном понимании полиэтничности государства — многонациональность всегда означает слабость государственной конструкции, а национальные меньшинства в его составе всегда угнетены. То, что подобное понимание есть законнорожденное дитя западной политической философии, легко доказать, вспомнив историю и место возникновения этнонационализма, шовинизма, вспомнив, как легко принял западный мир тезис о разделенной германской нации в межвоенный период, а также насколько глубоко гитлеровское руководство верило в неизбежность раскола советского общества по этническому принципу в случае германского вторжения. Наконец, вспомнив, какими путями демонтировались колониальные империи в XIX и XX вв.

<sup>7</sup>ФСБ раскрыла в Белгороде ячейку украинской неонацистской группы // RT [Электронный ресурс]. URL: <https://russian.rt.com/russia/news/880433-belgorod-yacheika-ukrainskaya-neonacistskaya-gruppa> (дата обращения: 11.12.2021); В России выявили более сотни готовивших теракты украинских неонацистов // РИА Новости [Электронный ресурс]. URL: <https://ria.ru/20211213/ekstremisty-1763398704.html> (дата обращения: 14.12.2021).



Гораздо труднее отыскать ответ на вопрос, почему именно такая трактовка многонациональности утвердилась в отечественной общественно-политической мысли и проложила себе дорогу в российской политической действительности? В Российском государстве, которому изначально была чужда этническая модель политогенеза, долгое время был задействован религиозный принцип, перешедший отчасти «по наследству» от Восточной Римской империи. После (как результат петровской модернизации) стал актуальным принцип светской империи с династийным каркасом института подданства и сословной моделью общества. Несомненно, этот принцип был взят в Западной Европе. Когда же в ходе революции разрушилась российская имперская конструкция, а потом стали отмирать западные колониальные державы, в умах новых нациестроителей утвердилась этническая модель государства как в границах исторической России, так и за ее пределами. Подчеркнем — речь идет не об актуальном способе политического существования, а о способе объяснения имеющейся политической действительности.

В настоящий момент российское руководство вынуждено действовать в условиях политической и административной системы, сложившейся отчасти в советский период. Территориализация и политизация этничности, накладывающиеся на федеративную форму государственного устройства, сегодня суть объективный факт нашей действительности, от которого никуда не деться. В соответствии с этим фактом должны выстраиваться и идеологическая работа, и политический процесс. Поэтому неизбежно в современной России политические риски обретают и этнотерриториальную специфику. В первую очередь подразумеваются возможные этносепаратистские настроения внутри административно-территориальных образований, получивших когда-то этническое наименование (к слову, даже сегодня часто можно услышать в российском медийном пространстве термин «национальные республики»). Но основная угроза внутреннему миру и стабильности в современной Российской Федерации даже не в этом. Исторический опыт показывает, что, во-первых, в современном мире моноэтнические государства довольно редки, а, во-вторых, общество, особенно с преобладанием традиционного уклада, как правило, не удовлетворяется политическим путем моноэтнического государственного строительства. Исторически активные социумы стремятся к выполнению более амбициозных задач, чем сотворение национальной «квартиры», их историческая биография рано или поздно выходит за рамки моноэтнической государственной модели. Наконец, самое важное, сформулированная цель национального развития есть интеллектуальный продукт. Даже не нашедшая своего воплощения национальная идея глубоко влияет на сознание людей, становится ориентиром в борьбе за воображаемое коллективное счастье. Она длительное время может находиться в «спящем» состоянии, быть уделом маргиналов и диссидентов. Но в определенный момент она становится лозунгом политической борьбы. И чем смелее и масштабнее подобные мечты, тем притягательнее идея для потенциальных лидеров. В этой ситуации лозунг о праве нации на самоопределение может легко смениться на глобальную претензию в самом отдаленном уголке ослабленной империи.

Хорошо известная иллюстрация обозначенных тенденций — идеологическое развитие сепаратизма в 1990-е гг. в Чеченской республике, который вначале оформлялся в шовинистическом ключе, но постепенно принимал очертания исламского фундаментализма и таким образом получал глобализационный импульс. Все исследователи данного вопроса сходятся на изначальных внеисламистских устремлениях режима Джохара Дудаева. К моменту распада СССР чеченскому сообществу были в основном свойственны этнофаворитические, а не исламистские устремления. Кроме того, заметны были массовые предпочтения адата шариату, совершенно дежурное апеллирование к исламской модели общества, господство тезисов

о строительстве моноэтнического суверенного государства [Тишков 2001, 338]. Следствием данных факторов было удаление ингушской составляющей из ЧИАССР (как вынужденный результат — образование республики Ингушетия), изгнание и резня нечеченского населения, главным образом русского. В выступлениях Джохара Дудаева и сторонников в 1991–1994 гг. больше делался акцент на стремлении к созданию светского и демократического государства, чем говорилось об исламском характере противостояния России. Обстоятельства подобного идеологического обрамления вполне понятны: общество в Чечне, несмотря на этнокультурные особенности, тогда было по своему менталитету скорее советским, чем мусульманским, и пока еще не просматривались пути такого резкого перехода к новой модели коллективного поведения. Ввод федеральных сил на территорию республики в ноябре 1994 г. подтолкнул элиты самопровозглашенной Ичкерии к идеологическому маневру от этнофаворитизма к исламскому фундаментализму. Во-первых, это должно было более качественно сплотить чеченцев, придать их сопротивлению яркий религиозный характер. Во-вторых, могло привлечь внимание мусульман по всему миру и, как результат, обеспечить финансирование и организационную поддержку из-за рубежа. «Джихадизация чеченских и кавказских моджахедов началась в середине 1990-х и вылилась в октябре 2007 г. в провозглашение “Кавказского эмирата” /КЭ/ на месте радикально националистической “Чеченской республики Ичкерия”»<sup>8</sup>. Разумеется, напрашивается вывод об определенной навязанности описываемого идеологического выбора. И дополнительно отметим, что угроза целостности Российской Федерации могла обрести гораздо большие масштабы, если бы джихадизация проекта «Ичкерия» и нарастание ваххабизма совпали по времени с образованием на Ближнем Востоке так называемого «Исламского государства»<sup>9</sup>.

Современное состояние проблемы на территории Северо-Кавказского федерального округа (СКФО) можно охарактеризовать как потенциально способную оживить исламистские настроения в обществе. Но специфика СКФО заключается в том числе и в комбинации целой палитры вызовов информационной природы, в числе коих фундаментализму принадлежит самое заметное, но далеко не единственное место. Раз данные вызовы носят идеологический характер, то весьма проблематично спрогнозировать их развитие. Отрезок времени от «дремлющего» состояния к актуализации лозунгов может быть весьма короток. В этом залог «живучести» и привлекательности двойной лояльности в обществе с некоторыми чертами современного информационного типа. Этот феномен современного массового сознания часто носит фантомный характер и может произрастать из особенностей как этнической, так и конфессиональной самоидентификации индивида [Буданов 2017, 127]. Достаточно частым результатом таких коллективных мечтаний и оказывается создание квазицивилизационных проектов — оформленных представлений об альтернативном пути политического и культурного развития данного социума, конфликтующих с господствующим дискурсом.

### ***Соотнесенность популярности квазицивилизационных проектов с внешними угрозами***

Кроме исламского фундаментализма со всеми ответвлениями, к квазицивилизационным проектам, имеющим потенциал развития на территории СКФО, можно причислить пантюркизм,

<sup>8</sup> Угроза боевиков из «Кавказского эмирата» становится глобальной // ТАСС [Электронный ресурс]. URL: <http://tass.ru/politika/647962> (дата обращения: 14.12.2021).

<sup>9</sup> «Исламское государство» (сокращенно ИГИЛ) — экстремистская террористическая организация, запрещенная на территории Российской Федерации.

панкавказизм, а также комплекс идей о политическом самоопределении адыгской нации. Пантюркизм более популярен и лучше изучен, но самое главное — имеет больше исторических оснований для трансформации в цивилизационную единицу на евразийском пространстве. Чаще всего о пантюркизме говорят, подразумевая идейно-политическое течение, в основе которого закреплён лозунг о политической консолидации тюркских народов, а также стремление к общетюркской империи на землях всех тех государств, где компактно проживают народы, говорящие на языках тюркской группы. Пантюркизм располагает облегченной, культурно-образовательной версией, у истоков которой стоял крымско-татарский общественный и культурный деятель Исмаил Гаспринский (Гаспралы). Эта версия выражается в манифестации воли тюркских народов к общему сближению языков и культуры без очевидной политической составляющей. Тем не менее наличие данной версии задействуется, как правило, при необходимости примиренческих маневров пантюркистов. Все же основное содержание пантюркизма — политическая консолидация тюрков в составе некоего государственного образования континентального масштаба [Тишков 2001, 115]. Можно перечислить основные элементы пантюркистского квазицивилизационного проекта:

- Великий Туран, понимаемый как исток всех тюркоязычных народов;
- политическая и цивилизационная ориентация тюрков (вне зависимости от места проживания) на современную Турцию;
- воспевание турецкого опыта модернизации и мифологизация исторического пути Турции;
- требование политической и национальной консолидации (прежде всего за счет России и среднеазиатских государств) тюркоязычных народов с четко просматриваемой примордиалистской философией нациестроительства;
- тюркизация (в том числе насильственная) прочих народов, географически и религиозно близких к тюркам.

Главный центр притяжения пантюркистских устремлений и мечтаний — Турция. Современное турецкое государство представляет собой первый среди мусульманских стран весьма успешный вариант модернизации с переходом к светской модели развития и тесной интеграцией в атлантическое цивилизационное пространство. Парадокс протурецкого пантюркизма именно в том, что любой сторонник квазицивилизационных проектов отыщет в нем почву для своих построений. Поклонник технического прогресса найдет привлекательную картинку индустриального успеха (гипертрофированно разрекламированного в русскоязычном информационном пространстве), традиционалист — заявку на возрождение Оттоманской империи с халифом во главе. Однако в генеральном своем воплощении османские имперские амбиции находят достаточно широкий отклик на постсоветском пространстве. В Турции об этом твердо знают и целенаправленно работают в данном направлении. Президент Турецкой республики Тургут Озал заявил в 1991 г.: «Тюркский мир станет доминирующим фактором на евразийском пространстве от Балкан до Китайской стены»<sup>10</sup>. В задачи настоящей статьи не входит сам по себе анализ многоаспектной работы по перехватыванию Турцией лидерства в политической консолидации тюркского мира, тем более что эффект от этой работы довольно громкий и многократно описан в специализированной литературе. Достаточно

<sup>10</sup> Турецкий реваншизм. Эрдоган строит новую Османскую империю // Военное обозрение [Электронный ресурс]. URL: <https://topwar.ru/161815-tureckij-revanshizm-jerdogan-stroit-novuju-osmanskuju-imperiju.html> (дата обращения: 11.12.2021).

просто вспомнить самые известные направления распространения «мягкой силы» неосманизма, например сеть турецких лицеев, до 2003 г. функционировавших в разных регионах Российской Федерации и до сих пор существующих в ряде государств Средней Азии и Закавказья. Сюда же можно отнести культурно-просветительский фонд «Призма», восходящий к деятельности «Нурджулар» (экстремистская организация, запрещенная на территории России)<sup>11</sup> и многие другие примеры. Пусть большей частью они связаны с деятельностью последователей известного проповедника Фетхуллага Гюлена и оказались в оппозиционном положении к нынешней официальной Анкаре, но важен сам принцип долгосрочной работы с интеллигенцией, журналистским сообществом, учащейся молодежью в российских регионах — работы неспешной, но кропотливой и целенаправленной. Она не имела бы надежды на успех, если в самом российском обществе не существовал мощный туркофильский задел, выражающийся в преклонении части граждан перед османским историческим путем и отторжении образа российской цивилизации. Хотя в данном случае можно констатировать, что слабость пантюркистского квазицивилизационного проекта в его изначальной раздвоенности, технологической и финансовой зависимости. Османская империя никогда не была самодостаточным цивилизационным очагом, а последние 200–250 лет не была и самодостаточной геополитической единицей. Современные российские пантюркисты опираются на данный проект главным образом как на воображаемую реальность, но работают над разрушением вполне реального цивилизационного проекта — российского.

Отдавая должное эфемерности большинства компонентов пантюркистского проекта, надо признать, что его пропагандистский потенциал весьма заметен, к примеру, на территории СКФО. К пантюркистской пропаганде с готовностью прислушиваются представители не только тюркоязычных народов, но и других коренных этнокультурных сообществ, традиционно относящихся к мусульманам-суннитам. Имперское очарование османского прошлого оказывается очень притягательным для этих этносов из-за конфессиональной близости и по причине отсутствия в их истории непосредственного соприкосновения с экспансионистской политикой Оттоманской империи, что неизбежно порождает очевидную идеализацию прошлого. Как следствие — увлеченность в молодежной среде северокавказских регионов идеями пантюркизма. Нельзя при этом проигнорировать тот факт, что разрушительный потенциал идеологии пантюркизма на Кавказе уже давно осознается местной культурной и политической элитой. Речь идет не только об угрозе турецкой территориальной экспансии, которая далеко не всем по душе в этом макрорегионе, но и о неприемлемости языковой и культурной ассимиляции тюрками прочих народов Северного Кавказа [Хапизов 2014, 30, 47].

Адыгский политический национализм также может быть отнесен к категории квазицивилизационных проектов. Он подпитывается за счет мощного вещания из-за рубежа на тему так называемого «геноцида» черкесов (адыгского народа) в ходе Кавказской войны 1817–1864 гг. Необходимо признать, что объективных предпосылок для «подогревания» адыгского вопроса в нашем информационном пространстве более чем достаточно. Это и недостаточная изученность многих обстоятельств самой Кавказской войны, и неудовлетворительная освещенность в специальной литературе темы мухаджирства (мусульманского исхода в Османскую империю в XIX в.) значительной доли черкесов, а также масштабы демографических потерь названных

<sup>11</sup> Турецкие лицеи в Поволжье // Посреди России [Электронный ресурс]. URL: <https://posredi.ru/tataro-tureckie-licei.html> (дата обращения: 11.12.2021); Татаро-турецкие лицеи — по-прежнему центры гюленизма в Татарстане? // Eurasia Daily [Электронный ресурс]. URL: <https://eadaily.com/ru/news/2015/11/11/rais-suleymanov-tataro-tureckie-licei-po-prezhnemu-centry-gyulenizma-v-tatarstane> (дата обращения: 11.12.2021).

событий. Сюда же можно отнести недоисследованность убыхской темы, вопрос возрождения шапсугского народа на территории Краснодарского края и многое другое. Наконец, до сегодняшнего дня внутри адыгского сообщества остается достаточно острой тема «разделенности» адыгов между тремя субъектами Российской Федерации, во всяком случае информационная политика государства здесь должна быть гораздо более внятной и последовательной, чем сейчас. Инициатива в освещении и трактовке болезненных моментов недавней истории перехватывается недоброжелателями России, становится фундаментом подрывной идеологической работы, обезоруживает нашу страну в информационной войне, что мы могли наблюдать, в частности, в период подготовки зимних Олимпийских игр в Сочи в 2014 г.

Мифотворчество вокруг адыгского вопроса, опираясь на устойчивую национальную память народов Северного Кавказа, уверенно прокладывает себе дорогу к массовому сознанию и может оказаться фоном обострения межэтнических отношений и использоваться в деструктивных целях против российской гражданской нации. Тезис о политической консолидации кавказских народов вне и без России, неуклюже называемый панкавказизмом, имеет очевидно более искусственный характер. Во-первых, на лицо его откровенная антироссийская направленность при отсутствии какого-либо позитивного скрепляющего начала (достаточно сказать, что из более чем трех десятков найденных нами интернет-ресурсов этой идеологической направленности три четверти оказались русскоязычными, а оставшиеся либо англоязычными, либо двуязычными). Во-вторых, даже когда-то включившиеся в реализацию данного проекта политические силы в конечном итоге констатировали бесперспективность этой идеологической работы по причине колоссального культурного плюрализма и цивилизационной разновекторности Кавказа.

Даже понимая изначальную слабость этих квазицивилизационных проектов, нельзя игнорировать их опасность для судеб российской гражданской нации. При небольших усилиях можно обнаружить на территории практически каждого федерального округа следы работы над схемами, подобными вышеописанным. Отсутствие внятной картины общероссийского будущего и усугубление социальных расколов провоцируют поиск альтернатив, в том числе и предусматривающих демонтаж российской государственности. Государствообразующим народом Российской Федерации являются русские, но демографическая ситуация складывается не в их пользу. Доля русских в составе населения нашей страны ожидаемо и неуклонно будет сокращаться, этот процесс не может не волновать представителей интеллигенций прочих народов России. Здесь срабатывает феномен информационной среды, этносоциальные расколы в нашу эпоху легко доктринируются, нагружаются всевозможной мифологией. И в итоге современный этап развития российского общества кем-то может восприниматься как тупик. Представление о тупиковости цивилизационного пути пробуждает воспоминание о геноциде/изгнании/угнетении предков. Следом за представлением о вариативности дальнейшего исторического пути может встать выбор внешнего ориентира (нового «старшего брата»), и вот уже на лицо новорожденная доктрина развития народа. Можно увидеть в подобном явлении даже проекцию на российскую действительность тезиса С. Хантингтона о столкновении цивилизаций, из коего очередной «мечтатель» неизбежно сделает вывод, что в грядущем столкновении надо выбрать правильного патрона.

### ***Заключение***

Итак, один из результатов интеллектуальной деятельности по проектированию альтернативного будущего — возникновение разнообразных квазицивилизационных проектов, локализуемых на территории Российской Федерации. Можно констатировать, что это уже

довольно типичное явление. Незавершенность российского цивилизационного проекта, наличие значительных вызовов в разных сферах (технологической, финансовой, экологической, демографической) провоцируют вопросы о его жизнеспособности, моделирование альтернатив ее существованию, в которых России и русскому народу места нет. С другой стороны, проблема неприятия нынешнего курса развития во многом универсальна, то есть встречается в разных регионах мира. А.С. Панарин в свое время указывал: «Техническая среда носит искусственный характер... Поэтому люди, сформированные в ней, постоянно мучаются мыслью об ином возможном. Техническая среда — умышленная» [Панарин 2002, 234]. Если идея российской гражданской нации подразумевает сверхэтническую и внеконфессиональную общность, то в известных нам квазидецивилизационных проектах господствуют не интеграционные, а, наоборот, сегрегационные установки — на основе расовых, этнокультурных, конфессиональных и других подобных предпочтений. Чужие (русские, славяне, буддисты, атеисты — вариантов множество) не просто нежелательны, а категорически мешают реализации подобных установок, оказываются «лишними» в рамках подобных представлений. Описанная ситуация несет серьезную угрозу для целостности Российской Федерации, стабильного развития российского общества.

#### **Список литературы:**

Буданов М.А. Меньшинства, диаспоры, малые группы: феномен двойной лояльности в русскоязычном информационном пространстве // Власть, информационные технологии, массовое сознание: основные тенденции современного политического развития. М.: Аргмак-Медиа М, 2017. С. 127–136.

Дробижева Л.М. Российская идентичность: поиски определения и динамика распространения // Социологические исследования. 2020. № 8. С. 37–50. DOI: [10.31857/S013216250009460-9](https://doi.org/10.31857/S013216250009460-9).

Лосев А.Ф. Диалектика мифа. СПб.: Азбука-Аттикус, 2018.

Никовская Л.И. Гражданская идентичность как фактор консолидации российского общества: политико-управленческий аспект // Государственное управление Российской Федерации: вызовы и перспективы. Материалы XV Международной конференции «Государственное управление в XXI веке». М.: КДУ, «Университетская книга», 2018. С. 647–653.

Панарин А.С. Православная цивилизация в глобальном мире. М.: Эксмо, 2003.

Пушкарева Г.В. Идеи и ценности как способ конструирования символического пространства национальной идентичности // Полис. Политические исследования. 2017. № 5. С. 156–173. DOI: <https://doi.org/10.17976/jpps/2017.05.11>.

Тишков В.А. Национальная идея России. Российский народ и его идентичность. М.: АСТ, 2021.

Тишков В.А. Общество в вооруженном конфликте (этнография чеченской войны). М.: Наука, 2001.

Федоров С.Е., Филюшкин А.И. История и теория наций и национализма. СПб.: Издательство Санкт-Петербургского университета, 2016.

Хапизов Ш.М. Аварский народ и болмацI: борьба с пантюркизмом за право на существование. Махачкала: АЛЕФ, 2014.

Goode P. Russia's Ministry of Ambivalence: The Failure of Civic Nation-Building in Post-Soviet Russia // Post-Soviet Affairs. 2018. Vol. 35. Is. 2. P. 140–160. DOI: <https://doi.org/10.1080/1060586X.2018.1547040>.

Gorenburg D. Regional Separatism in Russia: Ethnic Mobilisation or Power Grab // Europe-Asia Studies. 1999. Vol.51. Is.2. P. 245–274.

Semenenko I. Ethnicities, Nationalism and the Politics of Identity: Shaping the Nation in Russia // Europe-Asia Studies. 2015. Vol. 67. Is. 2. P. 306–326.



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

Zubrzycki G. *The Crosses of Auschwitz: Nationalism and Religion in Post-Communist Poland*. London, Chicago: University of Chicago Press, 2006.

### References:

Budanov M.A. (2017) Men'shinstva, diaspora, malye gruppy: fenomen dvoynoy loyal'nosti v russkoyazychnom informatsionnom prostranstve [Minorities, diasporas, small groups: The phenomenon of dual loyalty in the Russian-speaking information space]. *Vlast', informatsionnyye tekhnologii, massovoye soznaniye: osnovnyye tendentsii sovremennogo politicheskogo razvitiya*. Moscow: Argamak-Media.

Drobizheva L.M. (2020) Russian Identity: Searching for Definition and Distribution Dynamics. *Sotsiologicheskiye issledovaniya*. No. 8. P. 37–50. DOI: [10.31857/S013216250009460-9](https://doi.org/10.31857/S013216250009460-9).

Fedorov S.E., Filyushkin A.S. (2016) *Istoriya i teoriya natsiy i natsionalizma* [History and theory of nations and nationalism]. Saint Petersburg: Izdatel'stvo Sankt-Peterburgskogo universiteta.

Goode P. (2018) Russia's Ministry of Ambivalence: The Failure of Civic Nation-Building in Post-Soviet Russia. *Post-Soviet Affairs*. Vol. 35. Is. 2. P. 140–160. DOI: <https://doi.org/10.1080/1060586X.2018.1547040>.

Gorenburg D. (1999) Regional Separatism in Russia: Ethnic Mobilisation or Power Grab. *Europe-Asia Studies*. Vol. 51. Is. 2. P. 245–274.

Khapizov Sh.M. (2014) *Avarskiy narod i bolmatsl: bor'ba s pantyurkizmom za pravo na sushchestvovaniye* [Avar people and Bolmatsl: fight with pan Turkism for right to exist]. Makhachkala: ALEF.

Losev A.F. (2018) *Dialektika mifa* [The dialectics of myth]. Saint Petersburg: Azbuka-Attikus.

Nikovskaya L.I. (2018) Grazhdanskaya identichnost' kak faktor konsolidatsii rossiyskogo obshchestva: politiko-upravlencheskiy aspekt [Civil identity as a factor of consolidation of Russian society: Political and administrative aspect]. *Gosudarstvennoye upravleniye Rossiyskoy Federatsii: vyzovy i perspektivy. Materialy XV Mezhdunarodnoy konferentsii «Gosudarstvennoye upravleniye v XXI veke»*. Moscow: KDU, "Universitetskaya kniga". P. 647–653.

Panarin A.S. (2003) *Pravoslavnaya tsvivilizatsiya v global'nom mire* [Orthodox christian civilization in the global world]. Moscow: Eksmo.

Pushkaryova G.V. (2017) Ideas and Values as a Method of Constructing Symbolic Space of the National Identity. *Polis. Politicheskiye issledovaniya*. No. 5. P. 156–173. DOI: <https://doi.org/10.17976/jpps/2017.05.11>.

Semenenko I. (2015) Ethnicities, Nationalism and the Politics of Identity: Shaping the Nation in Russia. *Europe-Asia Studies*. Vol. 67. Is. 2. P. 306–326.

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

Tishkov V. (2001) *Obshchestvo v vooruzhennom konflikte (etnografiya chechenskoy voyny)* [Chechnya: Life in a war-torn society]. Moscow: Nauka.

Tishkov V. (2021) *Natsional'naya ideya Rossii. Rossiyskiy narod i ego identichnost'* [The national idea of Russia. Russian people and their identity]. Moscow: AST.

Zubrzycki G. (2006) *The Crosses of Auschwitz: Nationalism and Religion in Post-Communist Poland*. London, Chicago: University of Chicago Press.

Дата поступления/Received: 15.12.2021

## Государственное управление в сфере разработки и производства вакцин от новой коронавирусной инфекции: сравнительный анализ российского и зарубежного опыта

### **Зарайская Ольга Анатольевна**

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

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

SPIN-код РИНЦ: 5232-3966

### **Терехова Полина Сергеевна**

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

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

SPIN-код РИНЦ: 1231-0201

### **Аннотация**

В статье проведен сравнительный анализ опыта государственного регулирования разработки и производства вакцин от новой коронавирусной инфекции в США, Великобритании и Российской Федерации. Разработка вакцины отличается особой сложностью, масштабом требуемых инвестиций, барьерами для входа и высокими требованиями к образованию ученых, занимающихся исследованиями в этой области. Установлено, что правительства и регулирующие органы исследуемых стран вполне способны успевать за быстрорастущими темпами изменений в мировом пространстве, в частности модифицировать вакцины в связи с появлением новых штаммов коронавируса. Кроме того, показано, что развитые страны (Соединенные Штаты Америки и Великобритания) значительно опережают другие страны в сфере разработок и производства вакцины от COVID-19. В ходе анализа выявлены причины непризнания российских вакцин западными странами. В результате предложены меры, направленные на совершенствование нормативно-правовой базы и инфраструктурного обеспечения эффективного функционирования государственного управления в сфере разработки и производства вакцин от коронавирусной инфекции.

### **Ключевые слова**

Пандемия COVID-19, государственные меры борьбы с пандемией, государственное регулирование в сфере разработки и производства вакцин, государственная политика в области производства вакцин, государственная политика, государственное управление.

## State Regulation in the Sphere of Developing and Producing COVID-2019 Vaccines: Comparative Analysis of Russian and Foreign Experience

### **Olga A. Zarayskaya**

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

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

### **Polina S. Terekhova**

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

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

### **Abstract**

The article provides a comparative analysis of the experience of state regulation of developing and producing COVID-19 vaccines in the United States, the United Kingdom and the Russian Federation. Vaccine development is characterized by particular complexity, the scale of investment required, barriers to entry, and high educational requirements for scientists involved in research. It has been found that the governments of the studied countries are quite capable of keeping up with the rapidly growing pace of changes in the world (in particular, modifying vaccines due to new strains of coronavirus). Furthermore, it has been shown that developed countries, in particular the United States of America and the United Kingdom, are significantly ahead of other countries in the developing and producing COVID-19 vaccines. The analysis also revealed the reasons for non-recognition of Russian vaccines by Western countries. As a result, measures aimed at improving the regulatory framework and infrastructure support for the effective functioning of public administration in developing and producing COVID-19 vaccines are proposed.

### **Keywords**

COVID-19 pandemic, state measures to fight the pandemic, state regulation in developing and producing vaccines, state policy in the field of vaccine production, state policy, public administration.

### **Введение**

На сегодняшний день наиболее значимым вопросом для большинства развитых и развивающихся государств по-прежнему остается создание и разработка вакцины от коронавирусной инфекции COVID-19. Ее производство, а также изготовление других вспомогательных медицинских



материалов превратилось в серьезную глобальную проблему<sup>1</sup>. Власти разных стран мира выделяют миллиарды долларов для профилактики коронавирусной инфекции и борьбы с последствиями распространения этого заболевания, однако Соединенные Штаты Америки остаются лидерами в этой области. Успешным считается и опыт таких стран, как Китай, Южная Корея, Вьетнам [Никонов 2020].

### **Методология**

Для проведения исследования были использованы следующие научные методы: количественные методы сбора данных о проводимой государствами политики в сфере регулирования производства вакцин, сравнительный анализ, анализ нормативно-правовых актов, контент-анализ материалов зарубежных и российских исследователей государственных мер в области разработки и производства вакцин от коронавирусной инфекции.

Для сравнения современных инструментов государственного регулирования разработки вакцин от новой коронавирусной инфекции COVID-19 в России, Великобритании и Соединенных Штатах Америки в условиях кризиса 2020–2021 гг. были использованы наиболее релевантные и актуальные сведения о мерах, которые предпринимают правительства этих стран для эффективного противодействия распространению инфекции.

### **Государственная политика в области производства вакцины от COVID-19**

Вопрос о том, какая из существующих в мире вакцин наиболее эффективна, остается открытым со времен появления самых первых разработок и исследований (история появления вакцин представлена на Рисунке 1). Поиск ответа на него усложняется тем, что на оценку вакцин влияют не только медицинские показатели, но и политические интересы стран. Так, «Спутник V» является первой в мире официально зарегистрированной вакциной от новой коронавирусной инфекции, однако по-прежнему не признается практически всеми странами Европы, а также Великобританией, Соединенными Штатами Америки и Канадой.

Рейтинги и публикуемые статистические данные изменяются в режиме реального времени. Согласно американской компании Bloomberg, в ноябре 2020 г. первое место принадлежало вакцине AstraZeneca, или так называемой «Оксфордской вакцине», разработкой которой занимался Оксфордский университет совместно с британско-шведской компанией AstraZeneca<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Yadav P, Weintraub R. 4 Strategies to Boost the Global Supply of Covid-19 Vaccines // Harvard Business Press [Электронный ресурс]. URL: <https://hbr.org/2021/05/4-strategies-to-boost-the-global-supply-of-covid-19-vaccines> (дата обращения: 08.12.2021).

<sup>2</sup> Astra-Oxford Shot Is Key to Escaping Pandemic for Many Nations // Bloomberg [Электронный ресурс]. URL: <https://www.bloomberg.com/news/articles/2020-11-22/astra-oxford-shot-is-key-to-escaping-pandemic-for-many-nations> (дата обращения: 05.12.2021).



**Рисунок 1. История производства вакцин от новой коронавирусной инфекции COVID-19<sup>3</sup>**

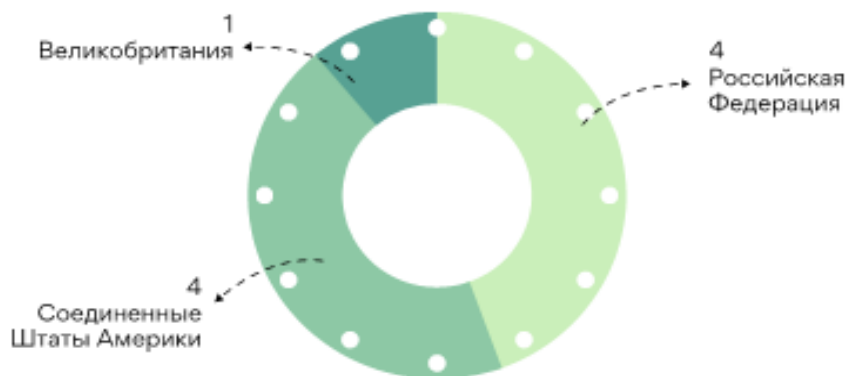
По состоянию на декабрь 2020 г. Правительство Великобритании потратило почти 1,251 млрд рублей (12 млрд фунтов стерлингов) на производство вакцин против COVID-19, но ожидается, что в ближайшие годы расходы, согласно Национальному аудиторскому бюро, вырастут.

При этом данные на март 2021 г. говорят о том, что с выработкой антител к новой коронавирусной инфекции и снижением вероятности заражения лучше всего справляется американская вакцина Moderna (после нее в рейтинге наиболее качественных и подающих надежды вакцин идут Pfizer-BioNTech, Novavax, а лишь потом AstraZeneca)<sup>4</sup>.

Таким образом, данных, которые помогли бы определить самую безопасную и надежную вакцину, на сегодняшний день все еще нет; впрочем, можно выделить страны, которые наиболее успешно и эффективно справляются с разработкой и производством вакцин от коронавирусной инфекции. К таковым справедливо было бы отнести Соединенные Штаты Америки, Российскую Федерацию, Великобританию и Китай, каждая из которых активно участвует в разработке вакцины от COVID-19 (Рисунок 2).

<sup>3</sup> Составлено авторами по COVID-19 vaccine tracker // Regulatory affairs professional society [Электронный ресурс]. URL: <https://www.raps.org/news-and-articles/news-articles/2020/3/covid-19-vaccine-tracker> (дата обращения: 30.01.2022).

<sup>4</sup> What's the Best Covid Vaccine? Why It's Not So Simple // Bloomberg [Электронный ресурс]. URL: <https://www.Bloomberg.com/news/articles/2021-03-10/what-s-the-best-covid-vaccine-why-it-s-not-so-simple-quicktake> (дата обращения: 05.12.2021).



**Рисунок 2. Число вакцин, произведенных Российской Федерацией, Великобританией и Соединенными Штатами Америки по состоянию на 2022 год<sup>5</sup>**

Мировым лидером по государственным затратам на создание вакцины от COVID-19 являются Соединенные Штаты Америки. Еще в мае 2020 г. на исследовательские работы правительство этой страны выделило 194,52 млрд рублей (2,6 млрд долларов), а частные компании — 523,72 млрд рублей (7 млрд долларов). Более того, активно выделялись гранты на разработку и коммерциализацию вакцины американской фармакологической компании Novavax, подписывались контракты и с фармакологической корпорацией Pfizer, работающей совместно с немецкой BioNTech, американской фармакологической компанией Moderna и британской AstraZeneca. По состоянию на август 2020 г. Федеральное правительство выделило более 673 млрд рублей (9 млрд долларов) на разработку и производство вакцин-кандидатов, а в итоговой сумме американские расходы на разработку вакцины превышают расходы Великобритании.

#### ***Государственные меры регулирования в США***

Лаборатории по исследованию материалов в Соединенных Штатах получали финансирование для исследований SARS-CoV-2, нового коронавируса, вызывающего COVID-19. Так, например, Национальный институт стандартов и технологий получил 6 млн долларов США для проведения исследований по улучшению тестирования и диагностики COVID-19; Цзясин Хуанг из Северо-Западного университета получил финансирование для разработки самодезинфицирующейся медицинской маски для лица, которая деактивирует вирусы при контакте; Доминик Конколевич из Университета Майами в Огайо получил финансовую поддержку для разработки новых синтетических полимерных материалов, которые можно было бы использовать на поверхностях с высоким уровнем контакта для минимизации передачи вируса [Meiksin 2020].

Сейчас в рамках борьбы с пандемией основной масштабной целью Белый дом ставит увеличение поставок вакцин в бедные страны путем инвестирования миллиардов долларов в расширение производственных мощностей США с целью производства не менее одного миллиарда доз в год начиная со второй половины 2022 г. Такой план был объявлен

<sup>5</sup> Составлено авторами по COVID-19 vaccine tracker // Regulatory affairs professional society [Электронный ресурс]. URL: <https://www.raps.org/news-and-articles/news-articles/2020/3/covid-19-vaccine-tracker> (дата обращения: 20.01.2022).

17 ноября 2021 г., и главным образом он направлен на увеличение доступности вакцин<sup>6</sup>. Кроме того, США намерены осуществить планомерную подготовку к будущим пандемиям, вызванным новыми штаммами вируса<sup>7</sup>. Администрация Байдена указала на необходимость обеспечения способности производить примерно 100 миллионов мРНК-вакцин в месяц против COVID-19 или других пандемических вирусов<sup>8</sup>.

Достоинством внимания является тот факт, что американцы рассматривали вариант привлечения ученых-социологов для более эффективной борьбы с пандемией, поскольку в такое непростое время необходимо налаживать отношения с населением на всех уровнях: глобальном, национальном, государственном и местном<sup>9</sup>. Действительно, такая тактика оказалась бы полезной для страны, так как сейчас данные говорят о рекордно низком или близком к нему уровню доверия населения к правительству в США [Robinson et al. 2020]. Согласно исследованиям, проведенным американскими учеными, наиболее надежными, по мнению современных американцев, являются специализированные (Центр по контролю и профилактике заболеваний США), а также местные организации (личные врачи) [Robinson et al. 2021].

### ***Государственные меры регулирования в Великобритании***

Государственные меры, направленные на поддержку разработки и производства вакцин от COVID-19 в Великобритании, отличаются прежде всего в области нормативно-правового обеспечения. Одним из важнейших документов по борьбе с распространением новой коронавирусной инфекции на территории Соединенного Королевства являлся план, опубликованный на сайте Правительства и включающий информацию о самом вирусе, подготовке страны к противодействию вспышкам инфекционных заболеваний и конкретных планируемых действиях<sup>10</sup>.

Что касается непосредственно регистрации и производства вакцин против COVID-19, любая новая вакцина должна была получить лицензию на продажу от Европейского агентства по лекарственным средствам (EMA) до конца переходного периода выхода Великобритании из ЕС (31 декабря 2020 г.). После этого Агентство по регулированию лекарственных средств и товаров медицинского назначения (MHRA) несло ответственность за выдачу разрешения на продажу в Великобритании. Чтобы продавать медицинский продукт только в Великобритании, заявители должны следовать национальной процедуре подачи заявки на получение торговой лицензии во всех четырех странах Великобритании. Этот процесс может занять до 210 дней, не считая времени, необходимого для предоставления дополнительной информации или необходимых данных.

Правительство Великобритании заранее провело особую подготовку к внедрению вакцины против COVID-19: внесение поправок в Положения о лекарственных средствах для человека 2012 г., основной законодательный акт, регулирующий лекарственные средства в Великобритании. Новое положение 174А позволило выдавать временное разрешение на

<sup>6</sup> U.S. to Fund Additional 1 Billion Covid Vaccine Doses a Year // Bloomberg. Politics [Электронный ресурс]. URL: <https://www.Bloomberg.com/news/articles/2021-11-17/u-s-to-fund-additional-1-billion-covid-19-vaccine-doses> (дата обращения: 09.12.2021).

<sup>7</sup> The U.S. aims to lift Covid vaccine manufacturing to create a billion doses a year // The New York Times [Электронный ресурс]. URL: <https://www.nytimes.com/2021/11/17/us/covid-vaccines-supply.html> (дата обращения: 09.12.2021).

<sup>8</sup> Biden administration will invest billions to expand coronavirus vaccine manufacturing // The Philadelphia Inquirer [Электронный ресурс]. URL: <https://www.inquirer.com/health/coronavirus/biden-administration-invest-vaccines-manufacturing-20211117.html> (дата обращения: 09.12.2021).

<sup>9</sup> Sgaier S., Saldanha N. Biden's Covid-19 Task Force Needs Behavioral Scientists // Harvard Business Press [Электронный ресурс]. URL: <https://hbr.org/2020/12/bidens-covid-19-task-force-needs-behavioral-scientists> (дата обращения: 08.12.2021).

<sup>10</sup> Coronavirus action plan: a guide to what you can expect across the UK. Policy paper // Gov.UK [Электронный ресурс]. URL: <https://www.gov.uk/government/publications/coronavirus-action-plan/coronavirus-action-plan-a-guide-to-what-you-can-expect-across-the-uk> (дата обращения: 09.12.2021).

нелицензированный продукт (например, вакцину от COVID-19) при соблюдении определенных условий безопасности, качества и эффективности, установленных MHRA. Таким образом, 2 декабря Агентство по регулированию лекарственных средств и товаров медицинского назначения (MHRA) предоставило временное разрешение на использование в Великобритании вакцины Pfizer/FosunPharma/BioNTech. Великобритания заказала вакцины у семи разных поставщиков, три из которых производятся на территории Королевства. К ним относятся вакцина Pfizer/BioNTech и вакцина AstraZeneca Оксфордского университета, а также вакцина Moderna.

### ***Государственные меры регулирования в России***

Переходя к анализу российского опыта государственных мер в сфере разработки и производства вакцин от COVID-19, следует отметить, что пандемия в России имеет свои отличительные характеристики, определенную специфику, которая, безусловно, оказывает влияние и на предпринимаемые государством меры, в частности это существенные социально-экономические диспропорции в развитии российских регионов; наличие протяженной границы с Китаем; постепенное распространение инфекции с периодической стабилизацией ситуации [Чубарова, Шарова 2020].

Российские затраты на создание лабораторно-испытательного комплекса в целях разработки кандидатной вакцины против новой коронавирусной инфекции были субсидированы из федерального бюджета, согласно Постановлению Правительства РФ от 03.12.2020 № 2020<sup>11</sup>. Субсидия предоставлялась на возмещение 100% фактически понесенных в 2020 г. и документально подтвержденных затрат организации, уставная деятельность которой направлена на производство и реализацию препаратов биомедицинского назначения, в том числе профилактических, диагностических, лечебных средств, используемых в медицине.

Высокая доля затрат на здравоохранение объективно объясняется характером сегодняшней рецессии, ее эпидемическим происхождением и низкими затратами на здравоохранение в России в последние годы [Бобылева и др. 2020]. Так, например, на разработку и производство препарата «Спутник V», первой в России зарегистрированной вакцины против коронавируса, федеральный бюджет выделил «Национальному исследовательскому центру эпидемиологии и микробиологии имени Н.Ф. Гамалеи» 1,8 млрд рублей в виде государственных субсидий, а на производство вакцины «ЭпиВакКорона» было выделено свыше 2 млрд рублей. Более того, в сентябре 2020 г. премьер-министр России Михаил Мишустин подписал распоряжение о выделении дополнительных 4,1 млрд рублей на закупку вакцины от гриппа, хотя на тот момент уже было выделено 22,5 млрд рублей.

Ежемесячно Правительство Российской Федерации публикует новые распоряжения, связанные с регулированием разработки вакцины от COVID-19 в России (основные постановления представлены на Рисунке 3). Большинство распоряжений включают в себя информацию о выделении бюджетных ассигнований в целях, например, «софинансирования расходных обязательств финансовому обеспечению мероприятий по приобретению лекарственных препаратов для

<sup>11</sup> Постановление Правительства РФ от 03.12.2020 № 2020 «Об утверждении Правил предоставления в 2020 г. субсидии из федерального бюджета на возмещение затрат, направленных на создание лабораторно-испытательного комплекса в целях разработки кандидатной вакцины против новой коронавирусной инфекции COVID-19» // КонсультантПлюс [Электронный ресурс]. URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_370785/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_370785/) (дата обращения: 09.12.2021).



лечения пациентов с новой коронавирусной инфекцией (COVID-19)<sup>12</sup>, «финансового обеспечения мероприятий по оснащению (переоснащению) лабораторий медицинских организаций, осуществляющих этиологическую диагностику новой коронавирусной инфекции COVID-19»<sup>13</sup>, «предоставления субсидий подведомственным Роспотребнадзору федеральным государственным учреждениям на финансовое обеспечение опытно-промышленного производства медицинских изделий (тест-систем)<sup>14</sup>, «для осуществления закупки лабораторного оборудования в целях развития устойчивой системы предупреждения, выявления и реагирования на угрозы санитарно-эпидемиологическому благополучию населения»<sup>15</sup>.



**Рисунок 3. Официальные документы, издаваемые Российской Федерацией, регламентирующие поддержку сферы здравоохранения, в связи с кризисом, вызванным новой коронавирусной инфекцией COVID-19<sup>16</sup>**

На разработку вакцины от новой коронавирусной инфекции, а также тест-систем Правительство выделяет миллиарды рублей из государственного бюджета. Согласно Распоряжению Правительства РФ от 22.01.2021, из резервного фонда Правительства

<sup>12</sup> Распоряжение Правительства РФ от 23.01.2021 № 127-р «О выделении в 2021 г. бюджетных ассигнований на предоставление из федерального бюджета иных межбюджетных трансфертов бюджетам субъектов Российской Федерации и г. Байконура в целях финансового обеспечения мероприятий по приобретению лекарственных препаратов для лечения пациентов с новой коронавирусной инфекцией (COVID-19), получающих медицинскую помощь в амбулаторных условиях» // КонсультантПлюс [Электронный ресурс]. URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_374979/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_374979/) (дата обращения: 07.12.2021).

<sup>13</sup> Распоряжение Правительства РФ от 29.10.2020 № 2806-р «О выделении из резервного фонда Правительства Российской Федерации в 2020 г. Минздраву России бюджетных ассигнований на предоставление иных межбюджетных трансфертов из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации в целях финансового обеспечения мероприятий по оснащению (переоснащению) лабораторий медицинских организаций, осуществляющих этиологическую диагностику новой коронавирусной инфекции COVID-19 методами амплификации нуклеиновых кислот» // КонсультантПлюс [Электронный ресурс]. URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_366424/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_366424/) (дата обращения: 07.12.2021).

<sup>14</sup> Распоряжение Правительства РФ от 23 июня 2020 г. № 1659-р «О выделении Роспотребнадзору в 2020 г. бюджетных ассигнований на предоставление субсидий подведомственным Роспотребнадзору федеральным государственным учреждениям на финансовое обеспечение опытно-промышленного производства медицинских изделий (тест-систем)» // КонсультантПлюс [Электронный ресурс]. URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/74212465/> (дата обращения: 07.12.2021).

<sup>15</sup> Распоряжение Правительства Российской Федерации от 07.11.2020 № 2892-р // Официальный интернет-портал правовой информации [Электронный ресурс]. URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202011100006> (дата обращения: 09.12.2021).

<sup>16</sup> Составлено авторами на основе информации, представленной на сайте СтопКоронавирус.РФ.

Российской Федерации в 2021 г. будут выделены бюджетные ассигнования в размере 2,087,650 тыс. рублей на предоставление субсидии федеральному бюджетному учреждению науки «Государственный научный центр вирусологии и биотехнологии «Вектор» в целях финансового обеспечения производства вакцины «ЭпиВакКорона»; такой объем помощи связан с необходимостью производства не менее 2,150,000 доз этой вакцины и ее поставок в субъекты Российской Федерации<sup>17</sup>.

Согласно информации на официальном сайте СтопКоронавирус.РФ<sup>18</sup>, государство продолжает активно заниматься борьбой с пандемией и в 2021 г. потратило 850 млрд рублей из федерального бюджета на борьбу с COVID-19. Кроме того, на сегодняшний день семь научных центров в России занимаются разработкой вакцины от коронавируса, каждый из которых получает значительную финансовую поддержку со стороны государства; разрабатывается система оказания психологической помощи врачам из-за выросшей нагрузки, а также поддерживается население, пострадавшее в период пандемии,— более 2,5 трлн рублей было направлено на поддержку россиян, что составляет более 10% федерального бюджета (Рисунок 4).



**Рисунок 4. Затраты Федерального бюджета Российской Федерации, направленные на борьбу с новой коронавирусной инфекцией в 2021 г.<sup>19</sup>**

В условиях пандемии необходима наибольшая слаженность действий всех членов общества: от административного аппарата, врачебного персонала до каждого гражданина [Владиславлева, Керов 2020]. И здесь достаточно показательным является опыт города Москвы, который реализует и активно продвигает концепцию «Здорового города», которая позволила определить новые характеристики городской среды, непосредственно влияющие на снижение

<sup>17</sup> Распоряжение Правительства РФ от 22.01.2021 № 103-р «О выделении в 2021 г. бюджетных ассигнований на предоставление из федерального бюджета субсидии федеральному бюджетному учреждению науки «Государственный научный центр вирусологии и биотехнологии «Вектор» Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека в целях финансового обеспечения производства вакцины «ЭпиВакКорона Вакцина на основе пептидных антигенов для профилактики COVID-19» // КонсультантПлюс [Электронный ресурс]. URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_374980/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_374980/) (дата обращения: 09.12.2021).

<sup>18</sup> Мобилизация системы здравоохранения // СтопКоронавирус.РФ [Электронный ресурс]. URL: [https://стопкоронавирус.рф/what-is-done/measures/mobilizacija\\_sistemy\\_zdravooohranenia.html](https://стопкоронавирус.рф/what-is-done/measures/mobilizacija_sistemy_zdravooohranenia.html) (дата обращения: 09.12.2021).

<sup>19</sup> Составлено авторами по Мобилизация системы здравоохранения // СтопКоронавирус.РФ [Электронный ресурс]. URL: [https://стопкоронавирус.рф/what-is-done/measures/mobilizacija\\_sistemy\\_zdravooohranenia.html](https://стопкоронавирус.рф/what-is-done/measures/mobilizacija_sistemy_zdravooohranenia.html) (дата обращения: 09.12.2021).

распространения коронавируса в столице [Нарожная, Поленок 2021]. Для борьбы с пандемией COVID-19 Правительство Москвы использовало не только медицинские меры, но и меры организации городского пространства.

### **Сравнительный анализ государственной политики в сфере регулирования производства вакцин**

Исследуя затраты государственных бюджетов анализируемых нами стран, которые направляются на разработку и производство вакцин от COVID-19, стоит отметить, что далеко не во всех странах уровень открытости государственного управления одинаков. Так, нормативно-правовые акты в Великобритании и Соединенных Штатах Америки содержат достаточное количество информации, что минимизирует негативные последствия их неверной трактовки и дезинформации. Интересен опыт Великобритании в этом вопросе, где между правительством Великобритании и социальными сетями заключено соглашение о противодействии дезинформации о вакцинах против COVID-19<sup>20</sup>. В то же время, например, Китай информацию о государственных расходах, направляемых на разработку и производство вакцин от новой коронавирусной инфекции, не публикует.

Сравнительный анализ эффективности государственного участия в разработке и производстве вакцин от новой коронавирусной инфекции на территории США, Великобритании и Российской Федерации целесообразно проводить по трем направлениям (Таблица 1).

**Таблица 1. Эффективность государственной политики в сфере производства вакцин от новой коронавирусной инфекции в США, Великобритании и Российской Федерации<sup>21</sup>**

	<b>Российская Федерация</b>	<b>Соединенные Штаты Америки</b>	<b>Великобритания</b>
Количество вакцин, произведенных с участием страны	4	4	1
Процент привитого населения по состоянию на 17 января 2022 г. <sup>22</sup>	47%	62%	70%
Затраты государственного бюджета на разработку и производство вакцин от новой коронавирусной инфекции	Нет данных	\$3.54 триллиона (270,224 триллиона рублей)	£12 миллиардов (1,25 триллиона рублей)

Что касается российских затрат на разработку и производство вакцины, то точных данных в открытом доступе об общей сумме государственных затрат нет. Однако регулярно публикуются отдельные официальные документы Правительства РФ, содержащие информацию о размерах государственных субсидий, направляемых на стимулирование производства вакцины, а также иные государственные документы.

### **Заключение**

В результате исследования выявлено, что правительства и регулирующие органы исследуемых стран вполне способны успевать за быстрорастущими темпами изменений в мировом пространстве (в частности, модифицировать вакцины в связи с появлением новых штаммов

<sup>20</sup> Regulatory approval of COVID-19 vaccines in the UK. Rapid response // UK Parliament [Электронный ресурс]. URL: <https://post.parliament.uk/regulatory-approval-of-covid-19-vaccines-in-the-uk/> (дата обращения: 08.12.2021).

<sup>21</sup> Составлено авторами по The federal government has spent \$3.59 trillion in response to COVID-19 // USA spending [Электронный ресурс] <https://www.usaspending.gov> (дата обращения: 12.01.2022); UK spending on Covid vaccines hits nearly £12bn, watchdog says // Financial times [Электронный ресурс]. URL: <https://www.ft.com/content/58b11945-71b1-4f96-b389-695e162642fb> (дата обращения: 08.12.2021).

<sup>22</sup> Как идет вакцинация в различных странах мира. Интерактивная карта // BBC News. Русская служба [Электронный ресурс]. URL: <https://www.bbc.com/russian/features-56029977> (дата обращения: 19.01.2022).



коронавируса). Однако на практике развитые страны, в частности США и Великобритания, значительно опережают своих менее успешных соседей.

При этом непризнание российских вакцин многими развитыми странами можно объяснить следующими причинами:

- экономическими (вследствие конкуренции между крупными фармацевтическими компаниями за первенство в производстве вакцин на мировом рынке, не желающими иметь еще одного конкурента (тем более российского));
- политическими. Нынешняя «гонка вакцин» напоминает «гонку вооружений» и «космическую гонку» во второй половине XX в. между двумя мировыми супердержавами: СССР и США. В одном из источников даже вспомнили про первый искусственный спутник Земли, который был запущен Советским Союзом: «Теперь Владимир Путин и те, кто находится на его орбите, надеются на аналогичный успех с новой вакциной “Спутник V”»<sup>23</sup>;
- незавершенностью всех этапов испытаний (по мнению некоторых западных экспертов). Зарубежные СМИ активно критикуют «Спутник V» и «Спутник-Лайт», ссылаясь на «скудные данные, невыполненные обещания и коррупцию»<sup>24</sup>.

Тем не менее, по данным на 25 января 2022 г., 71 страна с суммарным населением свыше 4 млрд человек, что составляет более половины населения нашей планеты, официально признала «Спутник V»<sup>25</sup>, который в настоящее время находится на втором месте в мире после AstraZeneca, обогнав вакцину компании Pfizer, по числу одобрений.

Немаловажно, что, согласно статистике Министерства финансов РФ, по состоянию на 25 января 2022 г. более 69 миллионов россиян полностью вакцинированы отечественными вакцинами, что составляет 47% населения страны (Рисунок 5). Возможно, само слово «спутник» скоро станет синонимом научного прорыва в России<sup>26</sup>.

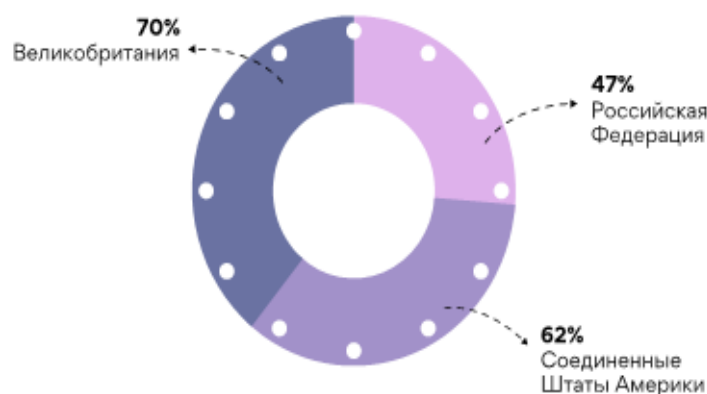


Рисунок 5. Процент привитого населения по состоянию на 17 января 2022 г.<sup>27</sup>

<sup>23</sup> Vaccine Dreams and Russian reality // Think Global Health [Электронный ресурс]. URL: <https://www.thinkglobalhealth.org/article/vaccine-dreams-and-Russian-reality> (дата обращения: 08.12.2021).

<sup>24</sup> Russia's Vaccine Diplomacy Is Mostly Smoke and Mirrors // Carnegie [Электронный ресурс]. URL: <https://carnegieendowment.org/2021/08/03/russia-s-vaccine-diplomacy-is-mostly-smoke-and-mirrors-pub-85074> (дата обращения: 08.12.2021).

<sup>25</sup> О Спутник V // СпутникV [Электронный ресурс]. URL: <https://sputnikvaccine.com/rus/about-vaccine/> (дата обращения: 08.12.2021).

<sup>26</sup> Там же.

<sup>27</sup> Составлено авторами на основе: Как идет вакцинация в различных странах мира. Интерактивная карта // BBC News. Русская служба [Электронный ресурс]. URL: <https://www.bbc.com/russian/features-56029977> (дата обращения: 19.01.2022).

По мнению ряда экономистов, сейчас самой главной задачей является восстановление эффективной координации между крупными мировыми державами, международными и неправительственными организациями в целях преодоления пандемии и оказания помощи всем страдающим людям в развитых странах [Бобылев, Григорьев 2021]. Российская Федерация, Великобритания и Соединенные Штаты Америки активно участвуют в разработке вакцины от COVID-19. Разработка вакцины отличается особой сложностью, масштабом требуемых инвестиций, барьерами для входа и высокими требованиями к образованию ученых, занимающихся исследованиями в этой области. Для преодоления этих трудностей должна реализовываться политика, направленная на развитие инфраструктуры знаний и создание институтов, способствующих процветанию технологий и финансированию инноваций. Кризис, вызванный пандемией COVID-19, ясно показал, что подобные меры жизненно необходимы, так как неожиданные, непоследовательные, непредсказуемые и неопределенные события, вызываемые пандемией, поступательно разрушают наше общество и бросают вызов государственному сектору [Ansell et al. 2020]. Более того, ряд политических мер может включать совершенствование и развитие международного сотрудничества между научными кругами и промышленностью и создание производственных агломераций за счет привлечения иностранных инвестиций в крупные предприятия транснациональными компаниями.

#### **Список литературы:**

- Бобылев С.Н., Григорьев Л.М. В поисках новых рамок для Целей устойчивого развития после COVID-19: страны БРИКС // Научные исследования экономического факультета. Электронный журнал. 2021. Т. 13. № 1. С. 25–51. DOI: [10.38050/2078-3809-2021-13-1-25-51](https://doi.org/10.38050/2078-3809-2021-13-1-25-51).
- Бобылева А.З., Аньшин В.М., Птицын А.В. Новые вызовы: сравнительный анализ международных реактивных антикризисных мер в связи с пандемией COVID-19 // Государственное управление. Электронный вестник. 2020. № 81. С. 24–48. DOI: [10.24411/2070-1381-2020-10077](https://doi.org/10.24411/2070-1381-2020-10077).
- Владиславлева Т.Б., Керов В.А. Государственное управление региональным развитием в условиях пандемии COVID-19 // Государственное управление. Электронный вестник. 2020. № 83. С. 22–46. DOI: [10.24411/2070-1381-2020-10107](https://doi.org/10.24411/2070-1381-2020-10107).
- Нарожная Д.А., Поленок Д.А. Особенности подхода «Здоровый город» в управлении общественным здоровьем в условиях пандемии коронавирусной инфекции (COVID-19) // Государственное управление. Электронный вестник. 2021. № 85. С. 122–141. DOI: [10.24412/2070-1381-2021-85-122-141](https://doi.org/10.24412/2070-1381-2021-85-122-141).
- Никонов В.А. Мир после COVID-19 // Государственное управление. Электронный вестник. 2020. № 82. С. 5–21. DOI: [10.24411/2070-1381-2020-10091](https://doi.org/10.24411/2070-1381-2020-10091).
- Чубарова Т.В., Шарова М.А. Государственная политика как фактор, влияющий на развитие пандемии COVID-19: выводы для России // Государственное управление. Электронный вестник. 2020. № 83. С. 84–107. DOI: [10.24411/2070-1381-2020-10110](https://doi.org/10.24411/2070-1381-2020-10110).
- Ansell C., Sørensen E., Torfing J. The COVID-19 Pandemic as a Game Changer for Public Administration and Leadership? The Need for Robust Governance Responses to Turbulent Problems // Public Management Review. 2021. Vol. 23. Is. 7. P. 949–960. DOI: <https://doi.org/10.1080/14719037.2020.1820272>.
- Meiksin J. Government Funding Ramps up COVID-19 Research around the Globe // Cambridge University Press. MRS Bulletin. Vol. 45. 2020. P. 521–528. DOI: <https://doi.org/10.1557/mrs.2020.183>.
- Robinson S., Ripberger J., Gupta K., Ross J., Fox A., Jenkins-Smith H., Silva C. The Relevance and Operations of Political Trust in the COVID-19 Pandemic // Public Administration Review. 2020. Vol. 81. Is. 6. P. 1110–1119. DOI: <https://doi.org/10.1111/puar.13333>.

Robinson S., Ripberger J., Gupta K., Ross J., Fox A., Jenkins-Smith H., Silva C. Trust in Government Agencies in the Time of COVID-19. Cambridge: Cambridge University Press, 2021. DOI: <https://doi.org/10.1017/9781108961400>.

**References:**

Ansell C., Sørensen E., Torfing J. (2021) The COVID-19 Pandemic as a Game Changer for Public Administration and Leadership? The Need for Robust Governance Responses to Turbulent Problems. *Public Management Review*. Vol. 23. Is. 7. P. 949–960. DOI: <https://doi.org/10.1080/14719037.2020.1820272>.

Bobylev S., Grigoryev L. (2021) In Search of the Contours of the Post-COVID Sustainable Development Goals: The Case of BRICS. *Nauchnyye issledovaniya ekonomicheskogo fakul'teta. Elektronnyy zhurnal*. Vol. 13. No. 1. P. 25–51. DOI: [10.38050/2078-3809-2021-13-1-25-51](https://doi.org/10.38050/2078-3809-2021-13-1-25-51).

Bobyleva A.Z., Anshin V.M., Ptitsyn A.V. (2020) New Challenges: Comparative Analysis of International Reactive Anti-Crisis Measures in Response to COVID-19. *Gosudarstvennoye upravleniye. Elektronnyy vestnik*. No. 81. P. 24–48. DOI: 10.24411/2070-1381-2019-10077.

Chubarova T.V., Sharova M.A. (2020) Public Policy as a Factor Influencing Spread of COVID-19 Pandemic: Lessons for Russia. *Gosudarstvennoye upravleniye. Elektronnyy vestnik*. No. 83. P. 84–107. DOI: 10.24411/2070-1381-2020-10110.

Meiksin J. (2020) Government Funding Ramps up COVID-19 Research around the Globe. *Cambridge University Press. MRS Bulletin*. Vol. 45. Is. 7. 2020. P. 521–528. DOI: <https://doi.org/10.1557/mrs.2020.183>.

Narozhnaya D.A., Polenok D.A. (2021) Urban Health Approach in Public Health Management in the Context of Coronavirus Pandemic (COVID-19). *Gosudarstvennoye upravleniye. Elektronnyy vestnik*. No. 85. P. 122–141. DOI: 10.24412/2070-1381-2021-85-122-141.

Nikonov V.A. (2020) The World after COVID-19. *Gosudarstvennoye upravleniye. Elektronnyy vestnik*. No. 82. P. 5–21. DOI: 10.24411/2070-1381-2020-10091.

Robinson S., Ripberger J., Gupta K., Ross J., Fox A., Jenkins-Smith H., Silva C. (2020) The Relevance and Operations of Political Trust in the COVID-19 Pandemic. *Public Administration Review*. Vol. 81. Is. 6. P. 1110–1119. DOI: <https://doi.org/10.1111/puar.13333>.

Robinson S., Ripberger J., Gupta K., Ross J., Fox A., Jenkins-Smith H., Silva C. (2021) *Trust in Government Agencies in the Time of COVID-19*. Cambridge: Cambridge University Press. DOI: <https://doi.org/10.1017/9781108961400>.

Vladislavleva T.B., Kerov V.A. (2020) Public Administration of Regional Development amid COVID-19 Pandemic. *Gosudarstvennoye upravleniye. Elektronnyy vestnik*. No. 83. P. 22–46. DOI: 10.24411/2070-1381-2020-10107.

Дата поступления/Received: 10.12.2021

## Местное самоуправление Китая в системе мобилизационных механизмов противодействия COVID-19 (кейс г. Ухань)<sup>1</sup>

### **Капицын Владимир Михайлович<sup>2</sup>**

Доктор политических наук, профессор, МГУ имени М.В. Ломоносова, Москва, Российская Федерация.

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

SPIN-код РИНЦ: [4806-5341](#)

ORCID ID: [0000-0002-9693-6844](#)

### **Емельянова Наталья Николаевна**

Кандидат политических наук, старший научный сотрудник, МГУ имени М.В. Ломоносова, Москва, Российская Федерация.

E-mail: [nata.emelyanova86@gmail.com](mailto:nata.emelyanova86@gmail.com)

SPIN-код РИНЦ: [3752-4559](#)

ORCID ID: [0000-0002-0039-2206](#)

### **Каратеев Артем Юрьевич**

Кандидат исторических наук, доцент, МГУ имени М.В. Ломоносова, Москва, Российская Федерация.

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

SPIN-код РИНЦ: [3028-3191](#)

ORCID ID: [0000-0002-8930-8807](#)

### **Ван Яо**

Кандидат политических наук, доцент, Чэндуский университет традиционной китайской медицины, Чэнду, Китайская Народная Республика.

E-mail: [yourwonder2002@hotmail.com](mailto:yourwonder2002@hotmail.com)

### **Аннотация**

В статье рассматриваются особенности мобилизационных механизмов Китая, выделяются практики местного самоуправления в экстремальных условиях. На примере города Ухань — административного центра провинции Хубэй, крупного транспортного узла — показана мобилизация местных сообществ на борьбу с новым коронавирусом в первой половине 2020 г. Территориальный подход, ситуационный анализ с политико-географической локализацией объекта исследования (кейс г. Ухань) позволяют раскрыть роль местного самоуправления как важной части всей системы мобилизационных механизмов в борьбе с новым коронавирусом. При этом авторы не отрывают анализ городских событий от изучения усилий всей страны в борьбе с COVID-19. В качестве теоретической основы исследования выступают теория секьюритизации и концепция «консультативного авторитаризма». Позитивистский и реалистский подходы к безопасности не могут полноценно раскрыть меру опасности, которую должны осознать широкие слои общества. Это ослабляет мобилизацию населения. Чтобы мобилизовать общество на борьбу с опасностью, необходимо умелое использование информационных ресурсов для воздействия на сознание людей, чтобы они поняли размер угрозы. Это тем более актуально для такой угрозы, как опасный вирус. Мощный информационный «заряд» — компонент системы мобилизационных механизмов, что вписывается в рамки теории секьюритизации. Теория «консультативного авторитаризма» раскрывается на примере чрезвычайной ситуации в г. Ухань, где государственная власть взаимодействовала с местным «сетевым» самоуправлением, корректировала контент социальных сетей, чтобы предотвратить панику и обеспечить эффективное проведение карантина в городе. Все это дало возможность государству подготовить условия для вакцинации и других мероприятий в довольно успешном противостоянии COVID-19.

### **Ключевые слова**

Местное самоуправление, комитеты городских жителей, COVID-19, мобилизационные механизмы, Ухань, Китай.

## Local Self-Government of China in the System of Mobilization Mechanisms to Counter COVID-19 (Case of Wuhan)<sup>3</sup>

### **Vladimir M. Kapitsyn<sup>4</sup>**

DSc (Political Sciences), Professor, Lomonosov Moscow State University, Moscow, Russian Federation.

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

ORCID ID: [0000-0002-9693-6844](#)

### **Natalia N. Emelyanova**

PhD, Senior Researcher, Lomonosov Moscow State University, Moscow, Russian Federation.

E-mail: [nata.emelyanova86@gmail.com](mailto:nata.emelyanova86@gmail.com)

ORCID ID: [0000-0002-0039-2206](#)

<sup>1</sup> Исследование выполнено при финансовой поддержке РФФИ и ЭИСИ в рамках научного проекта №21-011-31210 «Мобилизационные механизмы современных государств в условиях эпидемиологических угроз (сравнительный анализ опыта противодействия пандемии COVID-19)».

<sup>2</sup> Корреспондирующий автор.

<sup>3</sup> The reported study was funded by RFBR and EISR according to the research project № 21-011-31001 “Mobilization mechanisms of modern states in the face of epidemiological threats (comparative analysis of the experience of countering the COVID-19 pandemic)”.

<sup>4</sup> Corresponding author.

**Artem Y. Karateev**

PhD, Associate Professor, Lomonosov Moscow State University, Moscow, Russian Federation.

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

ORCID ID: [0000-0002-8930-8807](https://orcid.org/0000-0002-8930-8807)

**Yao Wang**

PhD, Associate Professor, Chengdu University of Traditional Chinese Medicine, Chengdu, People's Republic of China.

E-mail: [yourwonder2002@hotmail.com](mailto:yourwonder2002@hotmail.com)

**Abstract**

The article shows the features of China's mobilization mechanisms, highlighting the practices of local self-government in extreme conditions. Using the example of the city of Wuhan — the administrative center of Hubei Province, a major transport hub — the mobilization of local communities to fight the new coronavirus in the first half of 2020 is analysed. The territorial approach, situational analysis with the political and geographical localization of the research object (the Wuhan case) allow us to reveal the role of local government as an important part of the entire system of mobilization mechanisms in the fight against the new coronavirus. At the same time, the authors do not detach the analysis of urban events from studying the efforts of the whole country in the fight against COVID-19. The theory of securitization and the concept of "consultative authoritarianism" serve as the theoretical basis of the study. Positivist and realistic approaches to security cannot fully reveal the extent of the danger that the broad strata of society should realize. This weakens the mobilization of the population. In order to mobilize society to fight the danger, it is necessary to use information resources to influence people's minds so that they understand the scope of the threat. This all is mostly relevant for such a threat as a dangerous virus. A powerful information "charge" is a component of the system of mobilization mechanisms, which fits into the framework of the securitization theory. The theory of "consultative authoritarianism" is revealed by the example of the emergency situation in Wuhan, where the state government interacted with the local "network" self-government, adjusted the content of social networks to prevent panic and ensure effective quarantine in Wuhan. All this made it possible for the state to prepare the conditions for vaccination and other measures in a successful resistance to COVID-19.

**Keywords**

Local self-government, committees of urban residents, COVID-19, mobilization mechanisms, Wuhan, China.

**Введение**

Борьба Китая с пандемией COVID-19 в 2020 г. — одна из драматических страниц истории, привлекающая пристальное внимание в мире. В то же время данный опыт вызывает в разных странах как позитивные отклики, так и довольно спорные суждения [Демчук и др. 2021].

Цель данного исследования — показать особенности мобилизационных механизмов Китая на примере практики местного самоуправления в экстремальных условиях борьбы с COVID-19. Объект исследования — борьба государства и общества с новым вирусом. Предмет исследования — роль мобилизационных механизмов местного самоуправления Китая в этой борьбе (в основе — кейс г. Ухань провинции Хубэй, первая половина 2020 г.)

Методы исследования — территориальный подход и ситуационный анализ, предполагающий политико-географическую локализацию масштабного события в определенный период времени (метод кейсов, или конкретных ситуаций). При таком подходе выбирается локализованное событие, не отдаленное по времени от самого исследования, что позволяет с большей достоверностью ответить на вопросы «как» и «почему» в г. Ухань удалось провести эффективную эпидемиологическую операцию, определившую успех всей страны. Локализация события может давать исследователю «ключ» для анализа «целого» — политики Китая в преодолении угроз пандемии на всей территории страны. Такой территориальный подход к изучению противодействия пандемии (в самом ее начале) довольно распространен [Ren 2020].

Источниками служат документы Коммунистической партии Китая (КПК) и правительства, органов власти г. Ухань, научные статьи, материалы СМИ и информационных ресурсов на русском, английском и китайском языках о борьбе с COVID-19 в Китае в целом и в г. Ухань в частности.

Теоретической основой исследования является концепция мобилизационных механизмов в экстремальных условиях, а также теории секьюритизации, «консультативного авторитаризма» и «консультативной демократии» [Зайцев 2020, 38–39]. Теория секьюритизации исходит из недостаточности позитивистского и реалистского подходов к безопасности. Первый сфокусирован на достоверности опытного знания, второй — на возможностях силового фактора, в связи с чем они



не всегда полноценно раскрывают меру опасности, которую должны осознать широкие слои общества. Чтобы мобилизовать общество на борьбу с опасностью, с точки зрения теории секьюритизации необходимо умелое использование информационных ресурсов для воздействия на сознание людей, чтобы они поверили властям и воспротивились опасным планам каких-либо авантюристов и т.д. Настроение масс с фокусировкой на опасности тем более актуально в борьбе с такой коварной угрозой, как опасный вирус. Комплекс мер должен включать мощный информационный «заряд» как составляющую мобилизационного механизма противостояния угрозе, что вписывается в рамки теории секьюритизации. Теория «консультативного авторитаризма» неизменно вызывает интерес и получает позитивные оценки, в том числе в западных и восточных странах [Teets 2013; Wang 2016]. В статье положения данной теории раскрываются под особым углом зрения (восприятие политики государства в общинах и на низовом уровне управления) при анализе опыта местного «сетевого» самоуправления г. Ухань в условиях чрезвычайной ситуации.

Термин «местное самоуправление» используется в Китае в соответствии с цивилизационным опытом, значительно отличающимся от западного и больше похожим на советский опыт местного управления. Местное самоуправление в Китае упоминается в разных аспектах: в качестве проявления территориальной автономии крупных административных образований и как участие граждан в управлении в малых локусах — деревнях, городских районах и кварталах.

Первый аспект — это национальное территориальное самоуправление в автономных районах, автономных округах, автономных уездах. В китайском языке слово «автономный район» близко по значению *dìfāng zhèngfǔ* или *dìfāng zìzhì* (местное самоуправление) и *lǐngtǔ zìzhì* (территориальное самоуправление). Население таких территорий наделяется несколько более широкими правами самоуправления, чем на других территориях<sup>5</sup>. В КНР, помимо 23 провинций, где проживает в основном ханьское население, есть также 5 автономных районов, где высока доля граждан неханьского происхождения (Синьцзян-Уйгурский, Внутренняя Монголия, Нинся-Хуэйский, Тибетский, Гуанси-Чжуанский); образовано также 30 автономных округов и более 120 автономных уездов<sup>6</sup>.

Второй аспект — самоуправление в специальных административных районах Гонконг (Сянган) и Макао (Аомэнь), исторических районах, бывших ранее в колониальном управлении Великобритании (до 1997 г.) и Португалии (до 1999 г.) соответственно. В данном случае «местное самоуправление» означает воплощение особого административного статуса.

Третий аспект — участие жителей в решении вопросов «на местах», местное самоуправление в сельской местности и городах. КПК поставила цель создать в каждом городе, уезде, деревне единицы самоуправления, помогающие органам госуправления на местах решать народнохозяйственные задачи [Ван, Капицын 2013].

Авторы статьи исследуют именно последний аспект применения данного термина на примере г. Ухань (провинция Хубэй) в период зимы–весны 2020 г., где после вспышки заражения вирусом COVID-19 вводился карантин, шла «народная война» с опасной инфекцией, проявилась «цифровая бдительность» жителей, цензура откликов на эпидемию в социальных сетях и др. Местное самоуправление стало элементом системы мобилизационных механизмов общества, государства, КПК.

<sup>5</sup> Конституция Китайской Народной Республики от 4 декабря 1982 г. Глава III, раздел 6 «Органы самоуправления в районах национальной автономии» // Chinalaw.Center [Электронный ресурс]. URL: <https://chinalaw.center/constitutional-law/china-constitution-revised-2018-russian/> (дата обращения: 12.10.2021); Закон Китайской Народной Республики «О национальной районной автономии» от 31 мая 1984 г. // Китайская Народная Республика. Законодательные акты / Сост. К.А. Егоров; Под ред. А.М. Гудошникова. М.: Прогресс, 1989. С. 49–66.

<sup>6</sup> Национальная районная автономия в Китае // China.org.cn [Электронный ресурс]. URL: <http://russian.china.org.cn/russian/166260.htm> (дата обращения: 23.10.2021).

Мобилизационные механизмы в борьбе с COVID-19 в Китае включают в себя политическую волю, проводимую с помощью многоуровневой системы мер, повышающих доверие граждан к власти, консолидирующих их с целью совместных действий для выполнения срочных общих задач. Волевые усилия инициируют процедуры принятия своевременных и оптимальных решений по нахождению и использованию соответствующих финансовых, организационных, информационных, духовных и кадровых ресурсов. Такие усилия обеспечивают лидеры государства, центральные, провинциальные и местные органы управления. Это мотивирует и сплачивает общество, обеспечивает целенаправленное эффективное подключение потенциала организаций и администраций всех уровней, местного самоуправления, жителей и трудовых коллективов, ведет к коллективным и индивидуальным действиям по реализации поставленных целей.

Таким образом, мобилизационные механизмы — это управляющая система, выполняющая координационные, распорядительные, информационные, мотивационные функции, сплачивающие сообщества для устранения угроз. Гипотеза исследования заключается в том, что в Китае важное звено мобилизационных механизмов — это китайские общины shèqū (шэцзюй), поддерживающие режим «консультативного авторитаризма». Шэцзюй в свое время стали избирать комитеты жителей городских районов и улиц, довольно органично взаимодействующие с низовыми партийными организациями [Котельникова 2010, 146]. Сюй Юн называет такую связь «осью», на которой держится сложная конструкция общин [Ху 2008], ставших важнейшим элементом «консультативного авторитаризма» в китайском понимании.

### ***Местное самоуправление в Китае***

Опыт местного самоуправления в КНР начинался с сельских народных коммун (1950–1970-е гг.), затем деревенских комитетов (1980-е гг.), что регулировалось в соответствии с Законом о деревенских комитетах 1987 г. (в ред. 1998 г.). Члены этих комитетов избирались крестьянами и отвечали перед ними за положение дел в деревне [Хя 2011]. В городских районах были созданы городские комитеты жителей (shìqū jūmín wěiyuánhui). В соответствии с принятым Законом, «Комитеты городского населения — низовые массовые самоуправляемые организации населения, создаваемые для самоуправления, самообразования и самообслуживания»<sup>7</sup>. Такие комитеты внедрялись в территориальные общины (шэцзюй) как самоуправление жителей в поселениях (районное, уличное).

В Китае как централизованном государстве опыт самоуправления распространялся постепенно под руководством ЦК КПК, центрального правительства, субрегионального руководства. Следовали принципу «градуализма»: сначала апробация в отдельных регионах, изучение опыта, затем опыт распространялся на остальной территории. Община фактически находится под руководством районного (уличного) офиса, где располагается данный комитет (jièdào bànshì chù). Комитеты избираются жителями на 3 года, утверждаются правительством города, на своей территории представляют интересы около 100–600 семей.

Комитеты жителей решают проблемы социальной помощи одиноким, инвалидам, сиротам, детским домам, домам престарелых, регулируют бытовые споры, участвуют в охране общественного порядка (помощь прокуратуре, судам, полиции), организации взаимопомощи, разрешении семейных и гражданских споров, оказании культурных и спортивных услуг (организация культурных представлений, спортивных мероприятий, внешкольных мероприятий, создание «комнат культуры»), воспитании молодежи (уважение к старшим, забота о детях,

<sup>7</sup> Закон Китайской Народной Республики «Об организации комитетов городского населения». Статья 2 (в ред. 2018 г.) // Chinalaw.Center [Электронный ресурс]. URL: [https://chinalaw.center/constitutional\\_law/china\\_urban\\_committees\\_organic\\_law\\_revised\\_2018\\_russian/](https://chinalaw.center/constitutional_law/china_urban_committees_organic_law_revised_2018_russian/) (дата обращения: 14.11.2021).



борьба с вредными привычками, патриотическое воспитание), предоставлении рекомендаций по планированию семьи, иммунизации и др. Они имеют право заниматься хозяйственным обслуживанием района, создают малые предприятия (прачечные, столовые, лавки, парикмахерские), способствуют оказанию социальных услуг (детские ясли, дома престарелых, медицинские пункты).

Функционирует также и более низовой уровень — уличные комитеты (jīèdào wěiyuánhùi), сочетающие местное самоуправление и четвертый уровень административного деления в больших районах городов. Если проводить параллели с российским опытом, то в уличных комитетах жителей просматриваются отдельные черты, присущие территориальному общественному самоуправлению в России (ТОС), но с участием чиновника в качестве руководителя. Все это отражает поиск форм реально функционирующей социолокальной взаимопомощи, то есть сообществ, в которых, в отличие от российских «старших по дому», «старших по подъезду», руководители включены в низовые структуры государственного управления и способны, в соответствии с традициями и реальными задачами, обеспечивать потребности жителей. Общины (шэцзюй) дополняются органом управления (комитетом жителей) и руководящим влиянием местной партийной организации [Jue 2021, 3]. Существуют и более мелкие локальные части сообществ, например «соседства» в отдельных домах или даже подъездах.

На уровне городов местные органы и партийные организации получают возможность в чрезвычайных ситуациях взаимодействовать и направлять деятельность локальных учреждений, включая, помимо названных комитетов жителей, компании по управлению имуществом, ассоциации домовладельцев. Привлекаются также «волонтеры», направляемые правительственными учреждениями [Ren 2020].

Такие элементы «местного самоуправления» становятся одним из механизмов «консультативного авторитаризма».

### ***Ухань на переднем крае мобилизации***

Знакомство с кейсом г. Ухань раскрывает экономико- и социально-географические, а также временные факторы, повлиявшие на быстроту распространения новой инфекции. Ухань — город на р. Янцзы (11,2 млн жителей; на начало карантина выехало около 2 млн), административный центр провинции Хубэй. По уровню процветания промышленности и торговли Ухань входит в класс 15 «новых высокоразвитых индустриальных городов» [Ерохина, Чжан 2018, 2]. Это важный транспортный узел, что объясняет мобильность населения и частоту контактов с инфицированными. Установлено, что в январе–феврале 2020 г. по мере отдаления от города в рамках провинции Хубэй (около 60 млн жителей) количество заболевших заметно уменьшалось<sup>8</sup>. Распространению вируса способствовал и временной фактор — предпраздничный рост мобильности населения: перед европейским Новым годом и особенно перед праздником по лунному календарю (в 2020 г. он пришелся на 22 января).

При возникновении очага инфекции в г. Ухань не удалось избежать рассогласованности управления. Растерянность властей на местах, попытки скрыть случаи заболевания от вышестоящего начальства и общественности, ажиотаж СМИ и социальных сетей — все это затрудняло противостояние распространению инфекции. После эпидемии SARS 2003 г. в Китае создали централизованную систему оповещения о чрезвычайных ситуациях в области общественного здравоохранения [Huang, Smith 2010]. Но медики г. Ухань в случае с COVID-19

<sup>8</sup> Report of the WHO-China Joint Mission on Coronavirus Disease 2019 (COVID-19) // WHO [Электронный ресурс]. URL: <https://www.who.int/docs/default-source/coronaviruse/who-china-joint-mission-on-covid-19-final-report.pdf> (дата обращения: 12.11.2021).

сначала уведомляли муниципальную комиссию здравоохранения, где власти, видимо, задержали информацию, пытаясь разобраться на месте [Qian, Hanser 2021, 56]. Отдельных чиновников уволили. В западной прессе писали о предстоящем «Чернобыле» в интернете для руководства Китая<sup>9</sup>.

Но правительство и руководство КПК взяли ситуацию под контроль и развернули кампанию по устранению очага инфекции в городе. На основе событий, связанных с этим городом, официальная «Белая книга», изданная в Китае в 2020 г., определила периодизацию «народной войны» с вирусом.

Уже на 1-ом этапе (27 декабря 2019–19 января 2020) оперативно сработали вирусологи. Компания Vision Medicals из Гуанчжоу к 27 декабря 2019 г. расшифровала часть генома вируса и заявила, что он имеет значительное сходство с коронавирусом SARS 2003 г. С конца декабря 2019 г. были повышены показатели диагностического тестирования и клинического наблюдения; с начала января 2020 г. обеспечено производство диагностических комплектов и развернуто тестирование. Официальная расшифровка генома COVID-19 завершилась 2 января 2020 г. Значительный вклад внесли Уханьский НИИ вирусологии Академии Наук КНР, Центр контроля и профилактики заболеваний провинции Хубэй, Клинический центр общественного здоровья (г. Шанхай) [Кашин и др. 2020].

ЦК КПК и правительство после этого создали Центральную руководящую группу для противодействия и профилактики эпидемии и контроля за процессом (ЦРГ) с правом взаимодействия со всеми структурами КПК и властями в центре и на местах. ЦРГ стала ядром системы мобилизационных механизмов, дала толчок к консолидации усилий на всех уровнях. Соответственно, в г. Ухань создали Командный центр по профилактике и борьбе с коронавирусом. Важную роль сыграло министерство здравоохранения, к 10 января 2020 г. разработавшее протоколы наблюдения, эпидемиологического расследования, лечения и лабораторного тестирования. Одновременно активизировались чиновники, работающие со СМИ: была развернута «корректировка» выражения настроений в социальных сетях, чтобы предотвратить панику среди населения. В мобилизации жителей основную роль играло местное самоуправление в г. Ухань и на территории всей провинции Хубэй.

II этап «народной войны» (20 января–20 февраля 2020) начался с того, что Национальная комиссия здравоохранения Китая 20 января 2020 г. законодательно классифицировала COVID-19 как инфекционное заболевание типа В [Li et al. 2020, 3]. В г. Ухань стали более оперативно применять тестирование и изолировать больных и контактирующих с ними, отслеживать их контакты, в том числе с помощью мобильных приложений [Tang et al. 2020, 642–643]. 23 января 2020 г. с в городе был введен карантин (закрыты въезды и выезды из города, остановлен общественный транспорт, ограничены перемещения внутри районов и микрорайонов, а три дня спустя запрещено передвижение личного транспорта)<sup>10</sup>. На 27 января в городе, по официальным данным, больных было более 2800 человек, а умерших — 81. Далее за сутки количество зараженных выросло на треть, погибших — в 1,5 раза. 24 января Хубэй и еще 13 провинций, а за ними другие провинции и автономные районы (последним Тибет — 29 января) ввели 1-й уровень реагирования (чрезвычайная ситуация). Власти в провинциях и на местах получили полномочия запрашивать дополнительные ресурсы, координировать лечение, проводить расследования в зоне эпидемии, объявлять зоны эпидемического контроля, автономно публиковать информацию и отчеты.

<sup>9</sup> Xi Jinping Faces China's Chernobyl Moment // Financial Times [Электронный ресурс]. URL: <https://www.ft.com/content/6f7fdbae-4b3b-11ea-95a0-43d18ec715f5> (дата обращения: 15.11.2021).

<sup>10</sup> Wuhan City Novel Coronavirus Prevention and Control Command Center Announcement 2020. №9 // State Council [Электронный ресурс]. URL: [http://www.gov.cn/xinwen/2020-01/25/content\\_5472165.htm](http://www.gov.cn/xinwen/2020-01/25/content_5472165.htm) (дата обращения: 26.11.2021).

В Ухане жителям не разрешалось покидать жилища без разрешения [Qian, Hanser 2021, 57]. Жесткий карантин в г. Ухань осуществлялся с помощью охранников и волонтеров; закрытие границ и контроль на дорогах провинции Хубэй осуществляли военнослужащие НОАК и полиция.

Изоляция в г. Ухань с 23.01.2020 — самый строгий городской карантин в истории. Наряду с контролем по всей провинции Хубэй (60 млн жителей) это значительно снизило распространение коронавируса [Yang, Peng 2020]. 27 января в Ухань приезжал премьер-министр Ли Кэцян. Центральное правительство выделило из бюджета 300 млн юаней (43,2 млн долл.) на борьбу с коронавирусом в г. Ухань, в том числе на строительство и оснащение двух специализированных больниц на 2,3 тыс. пациентов. Шел и общественный сбор средств на помощь медикам и населению города.

Этот карантин нелегко переносился жителями. Бессонница, потеря аппетита, слезы, зависимость от чтения новостей в социальных сетях, мысли о том, кто же позаботится об их иждивенцах, если они сами умрут, — эти эмоции описали респонденты, которых опрашивали специальные службы. По программе Peace of Mind психологи проводили по мобильной связи специальные тренинги психологической самопомощи [Liu et al. 2020b, 184–185]. Многие не могли поверить в возможность блокировки многомиллионного города [Jue 2021].

Пик заболеваний COVID-19 в Китае пришелся на 12 февраля (более 15 тыс. заболевших)<sup>11</sup>. Смертность от COVID-19 составила в среднем по Китаю 3,8% от числа инфицированных: от 5,8% в Ухане и до 0,7% в других провинциях [Liu et al. 2020a].

III этап (21 февраля–17 марта 2020). По мере распространения вируса все большее число медиков, социальных работников, организаторов здравоохранения вовлекались в борьбу с COVID-19. В Китае работе медиков придавалось особое значение, их воспринимали как национальных героев, военные отдавали им честь<sup>12</sup>. В Ухань приехали 42 тыс. медиков, став «ударным звеном»<sup>13</sup>. Но условия и результаты их самоотверженной работы зависели также от оперативности и координационной способности ЦПГ, партийных организаций, министерств и власти на местах, всех сил, обеспечивающих карантин (армия, полиция, силы безопасности), производителей оборудования, кислорода, средств защиты, информационных центров, волонтеров. И все это замыкалось на органах местного самоуправления, включая районы и кварталы.

7 марта 2020 г. Министерство здравоохранения определило новый Протокол профилактики и борьбы с COVID-19<sup>14</sup>. Совместная международная миссия по борьбе с COVID-19, находившаяся в Китае, отмечала, что в КНР проведена «крупнейшая в мире кратковременная эпидемиологическая операция»<sup>15</sup>. К медикам с оценкой их труда 10 марта 2020 г. обратился председатель КНР Си Цзиньпин, лично инспектировавший Ухань.

IV этап (18 марта–28 апреля 2020). С 19 марта в г. Ухань и провинции Хубэй стали фиксировать «нулевую» заболеваемость. В течение 7 дней на остальной территории не фиксировались случаи заболевания. 25 марта 2020 г. в провинции Хубэй были сняты ограничения

<sup>11</sup> Коронавирус: статистика // Яндекс [Электронный ресурс]. URL: <https://yandex.ru/covid19/stat#world> (дата обращения: 18.10.2021).

<sup>12</sup> Coronavirus disease (COVID-19) outbreak: rights, roles and responsibilities of health workers, including key considerations for occupational safety and health // World Health Organization [Электронный ресурс]. URL: <https://www.who.int/docs/default-source/coronaviruse/who-rights-roles-respon-hw-covid-19.pdf> (дата обращения: 10.12.2021).

<sup>13</sup> Xijīn píng: zài tóngchóu tuījīn xīn guānfēiyán yìqíng fāngkòng hé jīngjì shèhuì fāzhǎn gōngzuò bùshǔ huìyì shàng de jiǎnghuà, 2020 nián 2 yuè 23 rì (Си Цзиньпин: Выступление на конференции по координации профилактики и борьбы с эпидемией Covid-19 и разворачиванию работы в области экономического и социального развития. 23 февраля 2020 г.) // Guóbùwuyuàn [Электронный ресурс]. URL: [http://www.gov.cn/xinwen/2020-02/24/content\\_5482502.htm](http://www.gov.cn/xinwen/2020-02/24/content_5482502.htm) (дата обращения: 10.12.2021).

<sup>14</sup> Fighting COVID-19: China in Action // xinhuanet [Электронный ресурс]. URL: [http://xinhuanet.com/english/2020-06/07/c\\_139120424.htm](http://xinhuanet.com/english/2020-06/07/c_139120424.htm) (дата обращения: 17.11.2021).

<sup>15</sup> Report of the WHO-China Joint Mission on Coronavirus Disease 2019 (COVID-19) // WHO [Электронный ресурс]. URL: <https://www.who.int/docs/default-source/coronaviruse/who-china-joint-mission-on-covid-19-final-report.pdf> (дата обращения: 12.11.2021).

на передвижения, за исключением г. Ухань. 7 апреля 2020 г. Ухань был открыт для въезда и выезда, разрешены внутренние перемещения. В больницах города прошли церемонии прощания с медиками, погибшими от вируса COVID-19. После преодоления экстремального состояния городской жизни и работы больниц 17 апреля городской штаб по профилактике эпидемии COVID-19 и контролю за распространением болезни скорректировал статистику подтвержденных случаев заболевания и число смертельных исходов среди заразившихся. По обновленным данным, на вечер 16 апреля в городе всего было зафиксировано 50 333 заболевших и 3869 умерших. Это превышало на 325 число заболеваний и на 1290 число смертей, установленных ранее. Уточнения были внесены после проверки всей статистики в соответствии с «принципом ответственности за людей и историю» [Liu et al. 2020a].

Расхождения в данных объяснялись так. Во-первых, некоторые умершие не были учтены, так как скончались дома, не обратившись в больницы. Отдельные данные также были неполными или дублировались. Во-вторых, в период наибольшей нагрузки на медучреждения, когда врачи занимались реанимацией тяжелых больных, они не всегда вовремя отчитывались о числе заболевших и умерших, допускали ошибки в подсчетах. В-третьих, некоторые медицинские учреждения (например, частные больницы) не были сразу подключены к общей сети информирования и не смогли своевременно предоставлять данные<sup>16</sup>.

В этап (29 апреля–31 мая 2020). В «Белой книге» отмечено, что КНР перешла с 29 апреля из состояния «народной войны» в режим «профилактики и контроля», когда новые случаи заболевания уже случались редко и измерялись единицами. Этот этап длился до 7 июня, когда уровень опасности был обозначен уже как 4-ый, то есть близкий к нормальному с небольшими ограничениями. Для сравнения: в США 29.04.2020 заболело 26 221 человек, а вообще в апреле 2020 г. заболело в день более 34 тыс. человек<sup>17</sup>. С 22 мая по 31 мая 2020 г. работала сессия Всекитайского собрания народных представителей, где было заявлено о нормализации эпидемиологической ситуации в г. Ухань, провинции Хубэй и стране в целом. В своем докладе председатель правительства Ли Кэцян подвел итоги «народной войны» с опасным вирусом, отметив недостатки управления в системе здравоохранения и работе медучреждений, организации карантина в г. Ухань и статистической отчетности.

Опыт борьбы с COVID-19 в г. Ухань послужил уроком для всех регионов Китая, а также для всего мира. Конечно, Китай применял не только административно-санитарные ограничения. Были разработаны соответствующие медицинские протоколы, испытывались вакцины Sinopharm и Sinovac. Но экстренная вакцинация в г. Ухань была запущена позднее: по данным Синьхуа, с декабря 2020 г.<sup>18</sup> И только на 4 мая 2021 г. в Пекине, например, было вакцинировано 14,5 млн человек<sup>19</sup>. Медики дали положительную оценку проведению карантина в г. Ухань: он помог выиграть время и уберечь медицинские учреждения на других территориях от перегрузки [Tang et al. 2020, 289]. За это время подготовили также электронные средства контроля. Для каждого жителя Китая введен «код здоровья» (QR-код в телефоне каждого человека на территории страны) и единая карточка перемещения. Они подключены к данным мобильных операторов; посещение ими разных учреждений фиксируется камерами. Благодаря приложениям,

<sup>16</sup> В г. Ухань откорректировано количество подтвержденных случаев заболевания и летальных случаев от COVID-19 // Ministry of Foreign Affairs of the People's Republic of China [Электронный ресурс]. URL: <https://www.mfa.gov.cn/ce/cetm/rus/zgyw/t1770989.htm> (дата обращения: 17.10.2021).

<sup>17</sup> Коронавирус: статистика // Яндекс [Электронный ресурс]. URL: <https://yandex.ru/covid19/stat?win=497#vaccinations> (дата обращения: 27.10.2021).

<sup>18</sup> В Ухане началась кампания экстренной вакцинации от коронавируса // ТАСС [Электронный ресурс]. URL: <https://tass.ru/obschestvo/10371779> (дата обращения: 29.10.2021).

<sup>19</sup> Общество в приоритете: стратегия Китая в борьбе с COVID // РИА Новости. 12.05.2021. [Электронный ресурс]. URL: <https://ria.ru/20210512/strategiya-1731999833.html> (дата обращения: 23.11.2021).



которые помогли создать IT-компании Китая, отслеживаются маршруты граждан; код и карточка меняют цвет, в зависимости от ситуации, с зеленого на желтый или красный, фиксируя состояние здоровья, контакты с инфицированными, посещение опасных зон.

Правительство Китая отметило значительный вклад интернет-компаний в борьбу с распространением эпидемии. Китайские IT-гиганты Tencent, Alibaba, Baidu, ZTE, iFLYTEK и JD.com предоставили свои технологии обработки и использования массивов больших данных, искусственного интеллекта и связи 5 поколения (5G) для удаленного мониторинга, диагностирования и предоставления медицинских, информационных и сервисных услуг<sup>20</sup>.

Мобилизационные механизмы, своевременно обеспечившие проведение в целом эффективного карантина в г.Ухань, сыграли решающую роль в остановке массового распространения нового коронавируса. Исследование удовлетворенности жителей после наиболее острой фазы COVID-19 в городе (опрос, проведенный с 22 по 28 апреля 2020 г.) показывает, что успех государственного управления и местного самоуправления в экстренной ситуации усилил общественную поддержку китайского правительства и КПК, поднял доверие ко всем уровням управления. Авторы исследования сделали вывод, что граждане в целом имеют высокий уровень удовлетворенности, правда, эта удовлетворенность снижается по отношению к более низким уровням государственного управления, что объясняется как политической культурой, так и действиями властей [Wu 2021, 5–6].

#### **Мобилизационный механизм местного самоуправления г. Ухань**

Успех в борьбе с COVID-19 в г.Ухань в немалой степени объясняется действием общественно-государственных мобилизационных механизмов на уровне местного самоуправления. История формирования таких механизмов начиналась в конце 1970-х гг., когда КПК приступила к реформам под руководством Дэн Сяопина. На основе территориальных общин (шэцзюй — shèqū) создавались комитеты жителей, на которые распространялось влияние партийных организаций на местах [Tang 2018]. «Новое дыхание» эта система получила в провинции Чжэцзян, где вводилась инновационная модель «сетевое управление», в том числе в городских районах, где возникло много жилых комплексов, находящихся в частном управлении, участились конфликты между соседями, домовладельцами, компаниями по управлению недвижимостью [Tang 2020].

Шэцзюй дополнительно делятся на более мелкие единицы самоуправления, состоящие из улиц или кварталов. Единицы самоуправления могли включать несколько жилых зданий и даже отдельные многоэтажные дома. Такой эксперимент проходил в городах или вокруг них в провинции Чжэцзян в начале 2000-х гг. (Си Цзиньпин в 2002–2007 гг. возглавлял административные, законодательные, партийные органы провинции). На этом этапе предполагалось воплотить идею совместного управления, усилить управляемость, соединяя местное самоуправление и государственное управление, включающее взаимодействие избираемого жителями комитета (района, улицы, квартала) с партийной ячейкой. Подобный опыт стал распространяться на всю страну, когда Си Цзиньпин был избран Генеральным секретарем ЦК КПК (конец 2012 г.). Наряду с местными органами государственного управления в такое соуправление включались также владельцы крупных частных домовстроений [Ibid.].

<sup>20</sup> Кулинцев Ю. Опыт Китая в борьбе с эпидемией COVID-19: хронология событий и предпринимаемые меры // РСМД [Электронный ресурс]. URL: <https://russiancouncil.ru/analytics-and-comments/analytics/opyt-kitaya-v-borbe-s-epidemiey-covid-19-khronologiya-sobytyi-i-predprinimaemye-mery/> (дата обращения: 23.11.2021).

Модернизированная система шэцзюй с 2010 г. оснащалась мобильными (сетевыми) платформами для информирования, координации и общественного контроля [Tu 2016]. Она включала обратную связь и стимулировала включенность «снизу вверх» и «сверху вниз», что является важной чертой так называемого «консультативного авторитаризма» и фактором устойчивости авторитарной системы [Jue 2021]. С. Вудман характеризует комитеты жителей как форму «социализированного управления», способ государственного мониторинга и контроля, а также средство для обычных граждан предъявлять требования правительству. Хотя комитеты локализованы и не всегда эффективны на практике, тем не менее являются ключевой точкой соприкосновения между жителями города и китайским государством [Woodman 2016]. Ранее Дж. Титс отмечала, что в системе «консультативного авторитаризма» мы обнаруживаем, что автономное гражданское общество может оперативно существовать и развиваться внутри авторитарного режима Китая [Teets 2013].

Так, функции традиционной территориальной общины (шэцзюй) дополнялись идейным руководством со стороны местной ячейки КПК, самоуправлением на уровне комитетов жителей (уличных, квартальных). Во главе последних стоят назначенные низовые функционеры (grass-roots officials); эти обязанности по совместительству мог исполнять также руководитель местной ячейки КПК. К такому функционалу добавились мобильные платформы как механизм связи, информирования, веб-организации, консолидации, а также выполнения функций социальной помощи и «цифровой бдительности» (выявление заболевших, а также нарушителей санитарных правил и их общественное осуждение). Помощь оказывали также волонтеры, использующие такие платформы для оказания услуг жителям, что помогло местному самоуправлению в крупных китайских городах стать эффективным мобилизационным механизмом. Опыт г. Ухань способствовал приспособлению к нуждам карантина, например, популярного приложения WeChat, которое ранее прочно интегрировалось в повседневную жизнь (покупки, услуги, новости, связь со знакомыми) [Plantin, de Seta 2019, 258]. Приложение было включено в новую систему управления сетями. Активисты создавали группы WeChat в каждом здании и становились контактным лицом для связи внутри группы, а также группы с администрацией в модернизированной системе управления шэцзюй. Опора на группы WeChat стала центральной в волонтерской и общественной работе [Pan 2020]. Помимо организации покупок, оплаты коммунальных услуг, распределения бесплатных услуг, эти группы стали элементом самоуправления шэцзюй, помогающим осуществлять вызов медиков, предоставлять психологическую помощь больным и одиноким, набирать волонтеров, в том числе для добровольной работы охранниками для обеспечения карантина [Jue 2021]. Респонденты в г. Ухань в интервью говорили, что эмоциональная близость и общение с соседями онлайн в группах WeChat обеспечили жителям установление социальных контактов, что снижало чувство одиночества и тревоги в условиях беспрецедентной изоляции [Pan 2020].

В уханьских событиях механизмы шэцзюй выявили дополнительные параметры эффективной мобилизации. Функции комитетов жителей в экстремальных условиях расширились. Особенно важную роль играли приложения для индивидуальных мобильных устройств связи. Подобные структуры и функционал шэцзюй были эффективными при осуществлении набора волонтеров. Это показывал еще предыдущий опыт борьбы с эпидемией SARS 2003 г. [Wolf 2016]. В 2020 г. вырос масштаб участия волонтеров в контроле за соблюдением ограничений мобильности жителей конкретных кварталов [Yan, Schroeder 2020, 318].

В г. Ухань насчитывалось более 10 тыс. подобных мелких единиц самоуправления со своими сетями. Во главе каждой стоял низовой функционер («сетевой контролер»), снабженный мобильной связью с соответствующими приложениями и отвечающий за группу примерно



от 600 до 1 тыс. жителей. В условиях карантина такие контролеры обеспечивали руководство доставкой еды, лекарств, остро необходимых услуг. Один из таких функционеров — Том Дин, член КПК; последние 5 лет он работал «сетевым контролером» в уханьском городском районе Цзянань (всего в Ухане 12 тыс. таких работников) и так вспоминал о COVID-19: «В течение последних 50 дней ... я заканчивал свою работу в полночь с опухшими ногами и тремя полностью разряженными батареями питания мобильных телефонов»<sup>21</sup>.

Шэцзюй в их модернизированном виде (взаимодействие комитетов жителей, партийных ячеек, мобильной связи с соответствующими платформами) в г. Ухань смогли органично включить усилия граждан в мобилизационные механизмы, затронувшие все население. С их помощью местные организации КПК, правительство провинции и руководство города преодолели дезорганизацию, проявления первоначальной паники у жителей, подняли дух и настроение, ориентируя на последовательное противостояние пандемии.

### **Заключение**

Меры руководства Китая помогли обществу осознать угрозы безопасности, предотвратить пагубные последствия стихийности. Своевременно мобилизовав все звенья управления и сообщества в г. Ухань, правительство выделило финансовые, материальные, организационные, кадровые ресурсы, поддержало духовный настрой жителей на противостояние опасному вирусу. В результате повысился авторитет органов власти и управления всех уровней, добившихся сплоченности общин. Практика руководства КПК в целом воспроизводит ряд положений теории секьюритизации и «консультативного авторитаризма», когда действия шэцзюй в Китае, особенно в экстремальных ситуациях, переплетается с мерами и функциями государственного управления так, что жители поддерживают государственную власть, верят ей, а не оспаривают ее.

Введение масштабного карантина в г. Ухань в 2020 г. учитывало опыт преодоления пандемии SARS 2003 г. Это помогло медикам, органам власти и управления, общественности усовершенствовать модель развертывания мобилизационных механизмов в условиях COVID-19. Успех в г. Ухань помог выиграть время для испытания вакцин и перехода к массовой вакцинации. И эта модель административных ограничений, в свою очередь, в дальнейшем применялась в Китае при других, хотя и менее масштабных вспышках инфекционных заболеваний. Так формируется соответствующий «банк» опыта мобилизации в чрезвычайных ситуациях в сфере здравоохранения.

Успехи в борьбе с пандемией связаны с раскрытием потенциала мобилизационных механизмов на всех уровнях государственного управления и самоуправления во всем Китае. Однако в силу ситуационного распространения вируса уровень местного самоуправления в г. Ухань сыграл решающую роль в осуществлении карантина, помощи медикам, обеспечении людей жизненно необходимыми услугами.

Опыт показывает, что взаимодействие органов местного управления и местного самоуправления помогает задействовать при карантине богатый арсенал мобилизационных механизмов, в том числе сети местных территориальных учреждений, включая комитеты жителей, компании по управлению имуществом, ассоциации домовладельцев и добровольцев. Такое преимущество китайской системы управления на местах признается даже критиками, например, при сравнении с Италией, где за неимением подобных институтов мобилизовали только армию и полицию, ресурсы которых оказались недостаточными; или с регионами США, где местные

<sup>21</sup> Zheng W. Grass-roots officials take lead role on the front line of Wuhan's grid-by-grid battle against coronavirus // South China Morning Post [Электронный ресурс]. URL: <https://www.scmp.com/news/china/society/article/3075453/grass-roots-officials-take-lead-role-front-line-wuhans-grid-grid> (дата обращения: 25.10.2021).

органы власти, ограничивая действия полицейского персонала в патрулировании окрестностей, только пропагандировали социальное дистанцирование и призывали к индивидуальной ответственности [Ren 2020].

Важное звено мобилизационных механизмов местного самоуправления — соединение ресурсов территориальных общин шэцзюй с возможностями комитетов жителей во главе с низовыми функционерами и низовых организаций КПК. Несмотря на определенные трения при распределении полномочий, такое соединение в экстремальных условиях зимы–весны 2020 в г. Ухань сыграло ключевую роль в организации карантина и мотивации людей на участие в борьбе с COVID-19. Жители, как свидетельствуют исследования, часто воспринимали свои действия как «самоуправление» (zìzhì). Если судить по опросам жителей, они осознанно поддержали меры беспрецедентного по масштабам карантина, проявили терпение и дисциплинированность, посильно участвовали во взаимопомощи и самоорганизации, поддержке действий администраций, охранников, полиции, медучреждений.

Сыграл свою роль и такой важный элемент мобилизационного механизма шэцзюй, как интеграция мобильной связи и соответствующих платформ в систему самоуправления. Сетевое управление стало более мобильным, оперативным и эффективным. Возрос и уровень мобильного контроля (вигитализма, «цифровой бдительности») не только властей, но и жителей, что в экстремальных условиях оказало мобилизующее и корректирующее воздействие на соблюдение правил карантина, эффективность низовых функционеров, активность волонтеров, которые набирались в том числе из членов шэцзюй.

Дальнейшие исследования должны определить, насколько опыт г. Ухань в развертывании мобилизационных механизмов местного самоуправления, во многом опиравшийся на политическую культуру конфуцианства и легизма («консультативного авторитаризма»), может быть полезен для других стран, в том числе Индии, России и других стран СНГ, некоторых европейских государств.

#### **Список литературы:**

Ван Я., Капицын В. Территориальное управление и самоуправление в Китае // Самоуправление. 2013. № 4. С. 42–45.

Демчук А.Л., Капицын В.М., Каратеев А.Ю., Емельянова Н.Н., Дашкина И.В., Пашин М.М., Колесников С.И. Возможности количественного анализа взаимосвязи тяжести пандемии COVID-19 и институциональных характеристик стран мира // Acta Biomedica Scientifica. 2021. Т. 6. № 6–2. С. 133–144. DOI: <https://doi.org/10.29413/ABS.2021-6.6-2.14>.

Ерохина Л.Д., Чжан Хай Лунь. Трансформация социальной структуры городов Китая в условиях урбанизации // Общество: социология, психология, педагогика. 2018. № 2. С. 51–55. DOI: [10.24158/spp.2018.2.9](https://doi.org/10.24158/spp.2018.2.9).

Зайцев А.В. Гражданское общество и делиберативная демократия в Китае // Мир русскоговорящих стран. 2020. № 1. С. 35–46.

Кашин В.Б., Смирнова В.А., Аксенов И.В. Информационно-политическое измерение эпидемического кризиса COVID-19 в Китае // Международная аналитика. 2020. Т. 11. № 1. С. 27–41. DOI: <https://doi.org/10.46272/2587-8476-2020-11-1-27-41>.

Котельникова Т.В. Исследование территориальных общин в современной китайской науке // Вестник Читинского государственного ун-та. 2010. № 2(59). С. 141–148.

Huang Y., Smith Ch.J. China's Response to Pandemics: From Inaction to Overreaction // Eurasian Geography and Economics. 2010. Vol. 51. Is. 2. P. 162–183. DOI: <https://doi.org/10.2747/1539-7216.51.2.162>.

- Jue J. A Question of Human Rights or Human Left? The «People's War against COVID-19» under the «Gridded Management» System in China // *Journal of Contemporary China*. 2021. DOI: <https://doi.org/10.1080/10670564.2021.1985827>.
- Li S., Wang Y., Xue J., Zhao N., Zhu T. The Impact of COVID-19 Epidemic Declaration on Psychological Consequences: A Study on Active Weibo Users // *International Journal of Environmental Research and Public Health*. 2020. Vol. 17. Is. 6. DOI: <https://doi.org/10.3390/ijerph17062032>.
- Liu Q., Luo D., Haase J.E., Guo Q., Wang X.Q., Liu S., Xia L., Liu Zh., Yang J., Yang B.X. The Experiences of Health-Care Providers during the COVID-19 Crisis in China: A Qualitative Study // *The Lancet Global Health*. 2020a. Vol. 8. Is. 6. P. e790–e798. DOI: [10.1016/S2214-109X\(20\)30204-7](https://doi.org/10.1016/S2214-109X(20)30204-7).
- Liu Zh., An Yu., Wu K. China's Mental Health Interventions During the COVID-19 Outbreak // *Psychology in Russia: State of the Art*. 2020b. Vol.13. Is.4. P. 183–190.
- Pan J. Temporality Alignment: How WeChat Transforms Government Communication in Chinese Cities // *Chinese Journal of Communication*. 2020. Vol.13. Is. 3. P.241–257. DOI: <https://doi.org/10.1080/17544750.2019.1679855>.
- Plantin Jean-Ch., de Seta G. WeChat as Infrastructure: The Techno-Nationalist Shaping of Chinese Digital Platforms // *Chinese Journal of Communication*. 2019. Vol.12. Is. 3. P.257–273. DOI: <https://doi.org/10.1080/17544750.2019.1572633>.
- Qian Y., Hanser A. How did Wuhan Residents Cope with a 76-Day Lockdown? // *Chinese Sociological Review*. 2020. Vol.53. Is.2. P. 55–86. DOI: <https://doi.org/10.1080/21620555.2020.1820319>.
- Ren X. Pandemic and Lockdown: A Territorial Approach to COVID-19 in China, Italy and the United States // *Eurasian Geography and Economics*. 2020. Vol. 61. Is. 4–5. P. 423–434. DOI: <https://doi.org/10.1080/15387216.2020.1762103>.
- Tang B. *China's Housing Middle Class: Changing Urban Life in Gated Communities*. London: Routledge, 2018.
- Tang B. Grid Governance in China's Urban Middle-Class Neighbourhoods // *The China Quarterly*. 2020. Vol. 241. P. 43–61. DOI: <https://doi.org/10.1017/S0305741019000821>.
- Tang B., Xia F., Tang S., Bragazzi N.L., Li Q., Sun X., Liang J., Xiao Y., Wu J. The Effectiveness of Quarantine and Isolation Determine the Trend of the COVID-19 Epidemics in the Final Phase of the Current Outbreak in China // *International Journal of Infectious Disease*. 2020. Vol. 96. P. 636–647. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.ijid.2020.05.113>.
- Teets J.C. Let Many Civil Societies Bloom: The Rise of Consultative Authoritarianism in China // *The China Quarterly*. 2013. Vol. 213. P. 19–38. DOI: <https://doi.org/10.1017/S0305741012001269>.
- Tu F. WeChat and Civil Society in China // *Communication and the Public*. 2016. Vol. 1. Is. 3. P. 343–350. DOI: <https://doi.org/10.1177/2057047316667518>.
- Wang Zh. With the Rise of China, What's New for Comparative Politics? // *Chinese Political Science Review*. 2016. Vol. 1. Is. 3. P. 506–521. DOI: [10.1007/s41111-016-0035-x](https://doi.org/10.1007/s41111-016-0035-x).
- Wolf M. Rethinking Urban Epidemiology: Natures, Networks and Materialities: Rethinking Urban Epidemiology // *International Journal of Urban and Regional Research*. 2016. Vol. 40. Is. 5. P. 958–982. DOI: <https://doi.org/10.1111/1468-2427.12381>.
- Woodman S. Local Politics, Local Citizenship? Socialized Governance in Contemporary China // *The China Quarterly*. 2016. Vol. 226. P. 342–362. DOI: <https://doi.org/10.1017/S0305741016000345>.
- Wu C., Shi Zh., Wilkes R., Wu J., Gong Zh., He N. et al. Chinese Citizen Satisfaction with Government Performance during COVID-19 // *Journal of Contemporary China*. 2021. Vol. 30. Is. 132. P. 930–944. DOI: <https://doi.org/10.1080/10670564.2021.1893558>.

Xia M. Social Capital and Rural Grassroots Governance in China // Journal of Current Chinese Affairs. 2011. Vol. 40. Is. 2. P. 135–163. DOI: <https://doi.org/10.1177/186810261104000206>.

Xú Y. Chéngxiāng shèqū jiànshè lǐlùn de zǒngtǐ gàishù. (Общий обзор теории строительства городских и сельских общин). Wūhàn: Húběi kēxué jìzhōu qiūbān shè, 2008.

Yan P., Schroeder R. Variations in the Adoption and Use of Mobile Social Apps in Everyday Lives in Urban and Rural China // Mobile Media & Communication. 2020. Vol. 8. Is. 3. P. 318–341. DOI: <https://doi.org/10.1177/2050157919884718>.

Yang X., Peng L. Focusing on Health-Care Providers' Experiences in the COVID-19 Crisis // The Lancet Global Health. 2020. Vol. 8. Is. 6. P. E740–E741. DOI: [https://doi.org/10.1016/S2214-109X\(20\)30214-X](https://doi.org/10.1016/S2214-109X(20)30214-X).

### References:

Demchuk A.L., Kapitsyn V.M., Karateev A.Yu., Emelyanova N.N., Dashkina I.V., Pashin M.M., Kolesnikov S.I. (2021) The Possibilities of Quantitative Analysis of the Relationship Between the Severity of the COVID-19 Pandemic and the Institutional Characteristics of the Countries of the World. *Acta Biomedica Scientifica*. Vol. 6. No. 6–2. P. 133–144. DOI: <https://doi.org/10.29413/ABS.2021-6.6-2.14>.

Erokhina L.D., Chjan Khaj Lun (2018) Transformation of the Social Structure in the Chinese Cities in the Context of Urbanization. *Obshchestvo: sotsiologiya, psikhologiya, pedagogika*. No. 2. P. 51–55. DOI: [10.24158/spp.2018.2.9](https://doi.org/10.24158/spp.2018.2.9).

Huang Y., Smith Ch. J. (2010) China's Response to Pandemics: From Inaction to Overreaction. *Eurasian Geography and Economics*. Vol. 51. Is. 2. P. 162–183. DOI: <https://doi.org/10.2747/1539-7216.51.2.162>.

Jue J. (2021) A Question of Human Rights or Human Left? The «People's War against COVID-19» under the «Gridded Management» System in China. *Journal of Contemporary China*. DOI: <https://doi.org/10.1080/10670564.2021.1985827>.

Kashin V.B., Smirnova V.A., Aksenov I.V. (2020) Political Aspects of COVID-19 Epidemic Crisis in China. *Mezhdunarodnaya analitika*. Vol. 11. No. 1. P. 27–41. DOI: <https://doi.org/10.46272/2587-8476-2020-11-1-27-41>.

Kotelnikova T.V. (2010) Study of Communities in Contemporary Chinese Science. *Vestnik Chitinskogo gosudarstvennogo un-ta*. No. 2(59). P. 141–148.

Li S., Wang Y., Xue J., Zhao N., Zhu T. (2020) The Impact of COVID-19 Epidemic Declaration on Psychological Consequences: A Study on Active Weibo Users. *International Journal of Environmental Research and Public Health*. Vol. 17. Is. 6. DOI: <https://doi.org/10.3390/ijerph17062032>.

Liu Q., Luo D., Haase J.E., Guo Q., Wang X.Q., Liu S., Xia L., Liu Zh., Yang J., Yang B.X. (2020a) The Experiences of Health-Care Providers during the COVID-19 Crisis in China: A Qualitative Study. *The Lancet Global Health*. Vol. 8. Is. 6. P. e790–e798. DOI: [10.1016/S2214-109X\(20\)30204-7](https://doi.org/10.1016/S2214-109X(20)30204-7).

Liu Zh., An Yu., Wu K. (2020b) China's Mental Health Interventions During the COVID-19 Outbreak. *Psychology in Russia: State of the Art*. Vol. 13. Is. 4. P. 183–190.

Pan J. (2020) Temporality Alignment: How WeChat Transforms Government Communication in Chinese Cities. *Chinese Journal of Communication*. Vol. 13. Is. 3. P. 241–257. DOI: <https://doi.org/10.1080/17544750.2019.1679855>.

Plantin Jean-Ch., de Seta G. (2019) WeChat as Infrastructure: The Techno-Nationalist Shaping of Chinese Digital Platforms. *Chinese Journal of Communication*. Vol. 12. Is. 3. P. 257–273. DOI: <https://doi.org/10.1080/17544750.2019.1572633>.

Qian Y., Hanser A. (2020) How did Wuhan Residents Cope with a 76-Day Lockdown? *Chinese Sociological Review*. Vol. 53. Is. 2. P. 55–86. DOI: <https://doi.org/10.1080/21620555.2020.1820319>.

- Ren X. (2020) Pandemic and Lockdown: A Territorial Approach to COVID-19 in China, Italy and the United States. *Eurasian Geography and Economics*. Vol. 61. Is. 4–5. P. 423–434. DOI: <https://doi.org/10.1080/15387216.2020.1762103>.
- Tang B. (2018) *China's Housing Middle Class: Changing Urban Life in Gated Communities*. London: Routledge.
- Tang B. (2020) Grid Governance in China's Urban Middle-Class Neighbourhoods. *The China Quarterly*. Vol. 241. P. 43–61. DOI: <https://doi.org/10.1017/S0305741019000821>.
- Tang B., Xia F., Tang S., Bragazzi N.L., Li Q., Sun X., Liang J., Xiao Y., Wu J. (2020) The Effectiveness of Quarantine and Isolation Determine the Trend of the COVID-19 Epidemics in the Final Phase of the Current Outbreak in China. *International Journal of Infectious Disease*. Vol. 96. P. 636–647. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.ijid.2020.05.113>.
- Teets J.C. (2013) Let Many Civil Societies Bloom: The Rise of Consultative Authoritarianism in China. *The China Quarterly*. Vol. 213. P. 19–38. DOI: <https://doi.org/10.1017/S0305741012001269>.
- Tu F. (2016) WeChat and Civil Society in China. *Communication and the Public*. Vol. 1. Is. 3. P. 343–350. DOI: <https://doi.org/10.1177/2057047316667518>.
- Wang Yao, Kapitsyn V. (2013) Territorial Management and Self-Government in China. *Samoupravlenie*. No. 4. P. 42–45.
- Wang Zh. (2016) With the Rise of China, What's New for Comparative Politics? *Chinese Political Science Review*. Vol. 1. Is. 3. P. 506–521. DOI: [10.1007/s41111-016-0035-x](https://doi.org/10.1007/s41111-016-0035-x).
- Wolf M. (2016) Rethinking Urban Epidemiology: Natures, Networks and Materialities: Rethinking Urban Epidemiology. *International Journal of Urban and Regional Research*. Vol. 40. Is. 5. P. 958–982. DOI: <https://doi.org/10.1111/1468-2427.12381>.
- Woodman S. (2016) Local Politics, Local Citizenship? Socialized Governance in Contemporary China. *The China Quarterly*. Vol. 226. P. 342–362. DOI: <https://doi.org/10.1017/S0305741016000345>.
- Wu C., Shi Zh., Wilkes R., Wu J., Gong Zh., He N. et al. (2021) Chinese Citizen Satisfaction with Government Performance during COVID-19. *Journal of Contemporary China*. Vol. 30. Is. 132. P. 930–944. DOI: <https://doi.org/10.1080/10670564.2021.1893558>.
- Xia M. (2011) Social Capital and Rural Grassroots Governance in China. *Journal of Current Chinese Affairs*. Vol. 40. Is. 2. P. 135–163. DOI: <https://doi.org/10.1177/186810261104000206>.
- Xú Y. (2008) *Chéngxiāng shèqū jiànshè lǐlùn de zǒngtǐ gàishù* [General review of theory of forming city and rural communities]. Wǔhàn: Húběi kēxué jìzhōu qiūbān shè, 2008.
- Yan P., Schroeder R. (2020) Variations in the Adoption and Use of Mobile Social Apps in Everyday Lives in Urban and Rural China. *Mobile Media & Communication*. Vol. 8. Is. 3. P. 318–341. DOI: <https://doi.org/10.1177/2050157919884718>.
- Yang X., Peng L. (2020) Focusing on Health-Care Providers' Experiences in the COVID-19 Crisis. *The Lancet Global Health*. Vol. 8. Is. 6. P. E740–E741. DOI: [https://doi.org/10.1016/S2214-109X\(20\)30214-X](https://doi.org/10.1016/S2214-109X(20)30214-X).
- Zaitsev A.V. (2020) Civil Society and Deliberative Democracy in China. *Mir russkogovoryashchikh stran*. No. 1. P. 35–46.

Дата поступления/Received: 18.12.2021



## Планирование в России: истоки и перспективы

### **Молчанов Игорь Николаевич**

Доктор экономических наук, профессор, экономический факультет, МГУ имени М.В. Ломоносова; финансовый факультет, Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации; Российский университет транспорта (МИИТ), Москва, РФ.

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

SPIN-код РИНЦ: [1300-2679](#)

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

### **Молчанова Наталья Петровна**

Доктор экономических наук, профессор, МГУ имени М.В. Ломоносова, Москва, РФ.

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

SPIN-код РИНЦ: [2983-2353](#)

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

### **Аннотация**

В работе исследуются теоретико-методологические и практические вопросы общегосударственного планирования в контексте поиска источников обеспечения экономического роста. В историческом ключе выполнен анализ организации плановой деятельности, доказана ее позитивная роль в управлении хозяйством на различных этапах развития национальной экономической системы. Рассматриваются дискуссионные вопросы о «движущих началах» и «экономической клеточке» плановой экономики. Изучены мнения экспертного сообщества по актуальным вопросам выбора типов и форм планирования, приемлемых в изменяющихся макроэкономических условиях; выявлено влияние внутренних и внешних факторов на результаты функционирования национального хозяйства. Представлена также современная трактовка планирования как одного из общественных институтов; установлены причины, препятствующие распространению практики применения прогрессивных видов планирования в деятельности экономических субъектов. Обоснована своевременность более широкого применения принципов и методов планирования в практической работе, необходимость их инклюзивного развития при переходе к шестому технологическому укладу; доказана своевременность построения национальной системы планирования, описан примерный состав образующих ее элементов. В результате подготовлены рекомендации по формированию институциональной инфраструктуры, необходимой для организации продуктивной плановой деятельности на различных уровнях (иерархиях) управления. Дальнейшие изыскания целесообразно ориентировать на углубленное изучение возможностей применения современных методов и инструментов для анализа больших данных и их последующего применения в прогнозировании как первом этапе плановой работы. Представляется актуальным проведение полевых исследований по вопросам измерения эффективности работы персонала плановых органов для повышения его мотивации в целях достижения наивысших конечных результатов, количественной и качественной оценки итогов реализации планируемых мероприятий.

### **Ключевые слова**

Системный подход в планировании, экономическая система, общественные потребности, экономические субъекты, индикативное планирование, бюджетирование, принципы и методы планирования, плановая деятельность.

## Planning in Russia: Origins and Perspectives

### **Igor N. Molchanov**

DSc (Economics), Professor, Faculty of Economics, Lomonosov Moscow State University; Finance Faculty, Financial University under the Government of the Russian Federation; Russian University of Transport (MIIT), Moscow, Russian Federation.

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

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

### **Natalia P. Molchanova**

DSc (Economics), Professor, Lomonosov Moscow State University, Moscow, Russian Federation.

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

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

### **Abstract**

The article examines theoretical, methodological, and practical issues of national planning in the context of the search for sources of economic growth. In a historical vein, the organization of planning activities is analyzed, its positive role in economic management at various stages of the national economic system development is proved. Discussion issues about the “driving principles” and “economic cell” of the planned economy are considered. The opinions of the expert community on topical issues of choosing types and forms of planning that are acceptable in changing macroeconomic conditions are researched, the influence of internal and external factors on the results of the national economy functioning is revealed. The modern interpretation of planning as one of the public institutions is presented. The reasons preventing the spread of the practice of using progressive types of planning in the activities of economic entities have been established. The timeliness of a wider application of the principles and methods of planning in practical work, the need for their inclusive development in the transition to the sixth technological order is justified; the timeliness of building a national planning system is proved and approximate composition of its constituent elements is described. As a result, recommendations on the formation of the institutional infrastructure necessary for organizing productive planning activities at various levels (hierarchies) of management have been prepared. Further research is advisable to focus on an in-depth study of the possibilities of using modern methods and tools for analyzing big data and their subsequent application in



forecasting as the first stage of planned work. It seems relevant to conduct field research on measuring the effectiveness of planning bodies personnel in order to increase their motivation in order to achieve the highest final results, quantitative and qualitative assessment of the results of planned activities implementation.

**Keywords**

Systematic approach to planning, economic system, social needs, economic entities, indicative planning, budgeting, principles and methods of planning, planned activities.

***Введение***

Вопросы теории и практики общегосударственного планирования являются предметом научных дискуссий. Возобновляется интерес к организации плановой деятельности как весьма значимого компонента в комплексе мер обеспечения экономического роста. Изучение исторического опыта и характера влияния на плановую деятельность внутренних и внешних факторов позволяет лучше уяснить ее роль в управлении национальной экономикой. На основе анализа опыта зарубежных стран и мнений экспертов по актуальным вопросам индикативного планирования возможна разработка рекомендаций по созданию национальной системы планирования, функционирование которой будет способствовать повышению результативности хозяйствования в изменяющихся экономических условиях. Рассмотрение планирования как одного из общественных институтов создает основания для более широкого применения его методологических основ в практической работе, раскрывает круг необходимых для его развития предпосылок и системообразующих элементов.

***Обзор литературы***

Поиск путей и средств выхода российской экономики на траекторию экономического роста является предметом научного дискурса. «Современные проблемы, с которыми сталкивается экономическая наука, во многом обусловлены разрывом между теорией и практикой» [Тутов, Шаститко 2021, 97]. Данная мысль вполне применима и к проблематике планирования как одного из разделов экономической науки. Теоретические основы и современное состояние планирования как составной части управления национальной экономикой предметно исследуется в фундаментальных научных работах современных российских ученых-экономистов [Абалкин 2011; Стратегическое управление 2010]. Трудности в реализации современных концепций о путях и средствах («двигателях») экономического развития свидетельствуют о необходимости углубленного изучения накопленного в прошлом опыта планового руководства экономикой. Развивающийся системный подход к пониманию экономики концептуально выделяет в ее структуре экономическую науку, экономическую политику, управление экономикой, хозяйственную практику [Дрогобыцкий 2012]. В составе функциональных элементов управления экономикой актуализируется место планирования, его теоретического базиса, методологических основ, а именно: применяемых в процессе плановой работы принципов, методов, логики, аналитических и исследовательских методик и технологий. Ключевая роль принадлежит методам планирования, которые относятся к числу инструментов, требующихся для перехода к модели неэкономического способа удовлетворения потребностей населения — ноономике [Бодрунов 2021, 5]. Существует разрыв между теоретико-методологическими основами планирования и практикой плановой работы, и особенно ярко он проявляется в период турбулентности экономической действительности.

Планирование как объективный процесс эволюционирует вместе с трансформацией экономических отношений, которые в современный период воспринимаются как связи между людьми в обществе. Особенность в том, что эти отношения возникают не только по поводу производства, обмена и распределения материальных благ, но и формирования ценностей

[Мокий 2015]. Следует заметить, что общественные ценности опосредованно влияют на функционирование экономических отношений. Планирование развивается в рамках экономической системы, понимаемой как субъектно-объектный комплекс, «в рамках которого субъекты ведут деятельность по производству, распределению, обмену и потреблению объектов деятельности (благ) с учетом их общественной ценности» [Клейнер 2021, 148]. Если под предметом экономики понимать функционирование экономической системы, то предметом планирования является изучение данного процесса в направлении придания ему управляемой (желаемой) траектории посредством оптимизации общественных затрат в целях достижения наилучших народнохозяйственных результатов.

По мере перехода к шестому технологическому укладу<sup>1</sup> внимание акцентируется на индикативном планировании, которое активно применялось в России в 1980-х гг. и имеет развернутую методологическую основу [Петров и др. 2000]. В современных условиях приоритет отдается вопросам стратегирования, развития стратегического планирования, практическая реализация которого требует существенного совершенствования научной базы и перестройки информационной системы [Кузык и др. 2009]. Планирование как средство реализации экономической политики имеет многоступенчатый характер (мега-, макро-, мезо-, микроуровень), что обуславливает необходимость тщательного продумывания и соподчиненности предпринимаемых стратегических и тактических действий при разработке и исполнении сбалансированного комплекса мер и их увязки с принятием решений общегосударственного характера.

### ***Методология и методы исследования***

Объектом исследования стали вопросы эволюции теоретико-методологических основ и практики организации плановой деятельности. Проводилось сравнение отечественного опыта планирования с развитыми и развивающимися зарубежными странами. Предмет исследования — поиск возможностей для интеграции имеющихся наработок в области планирования в современную российскую практику хозяйствования. Исследование базировалось на общенаучных и специальных методах познания. При обосновании перспектив развития плановой деятельности и подготовке рекомендаций анализировались информационные источники в историческом контексте. Теория и методология планирования изучались с использованием диалектического и системного подходов; практика плановой работы и перспективы ее развития — на основе цивилизационного подхода. Источники информации — нормативные правовые акты, документы концептуального и стратегического характера, аналитические материалы и публикации отечественных и иностранных ученых.

### ***Анализ результатов исследования***

#### ***Эволюция планирования в историческом контексте***

Планирование, сформировавшееся в условиях централизованного управления экономикой, рассматриваемое в единстве теоретических и практических аспектов, зародилось в начале 1920-х гг., развивалось и активно применялось в управлении экономикой СССР, функционировавшей на основе общественной собственности на средства производства<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Шестой технологический уклад — формирующийся в настоящее время комплекс технологий, включающий нано-, био-, информационные и когнитивные технологии, отличительной чертой которого является конвергенция технологий и формирование гибридных технологий при интегрирующей роли информационных технологий (цифровизация, искусственный интеллект, обработка больших массивов информации) [Квинт, Бодрунов 2021, 11].

<sup>2</sup> Отечественный опыт планирования и его применение в зарубежных странах, несовершенства современной практики описаны в работах [Аганбегян 2021; Глазьев 2021].

Этапы развития науки о планировании, ее достижения и недостатки целесообразно рассматривать в исторической ретроспективе. Государственный плановый комитет (Госплан) был учрежден 22 февраля 1921 г. декретом Совета народных комиссаров РСФСР путем реорганизации Комиссии по разработке ГОЭРЛО<sup>3</sup> и функционировал в рамках союзного государства до 1991 г., то есть до момента создания Министерства экономического развития России. Деятельность Госплана на общегосударственном уровне развивалась поэтапно: вначале он исполнял роль аналитического и совещательного центра; с 1925 г. его подразделениями разрабатывались контрольные цифры по отраслям, а в 1928–1990 гг. — планы развития народного хозяйства страны<sup>4</sup>.

Постепенно формировалась сеть научно-исследовательских организаций<sup>5</sup>. Развитие научно-информационной инфраструктуры способствовало поддержанию высокого методического уровня подготавливаемых научных работ, координации деятельности по составлению прогнозов и целевых комплексных программ. Важным этапом стало руководство проведением экономической реформы 1965 г., которая существенно упорядочила и оптимизировала функции всех участников экономических отношений: было сокращено число утверждаемых «сверху» плановых показателей, повышена роль экономических индикаторов (прибыли, рентабельности), что существенно расширило функции субъектов хозяйствования (предприятий) и усилило их ответственность за результаты экономической деятельности.

За годы советской власти накоплен бесценный опыт применения директивного планирования: от момента зарождения в 1920-х гг. и первых пятилеток, периода Великой Отечественной войны и послевоенного восстановления народного хозяйства до семилетнего (1958–1965 гг.) и последующих пятилетних планов экономического и социального развития страны. Однако рост масштабов экономики, усложнение хозяйственных связей, стремление развивать отрасли и территории исходя из принципа комплексности (с учетом сложного административно-территориального деления Советского Союза) вызывали затруднения в организационных вопросах согласования и координации планов разных видов и уровней между собой. К середине 1970-х гг. стройная система планов включала следующие документы: Комплексная программа НТП на двадцатилетний период; Основные направления экономического и социального развития СССР на 15-летний, а позднее на 10-летний период; Государственные планы экономического и социального развития на пятилетний и годовой периоды.

В дальнейшем, по мере развития внешнеэкономических связей и вовлечения в конкурентные отношения с зарубежными партнерами, возникла необходимость в стимулировании производителей товаров и услуг при выходе на международные рынки и повышении их материальной заинтересованности в работе на получение прибыли (дохода). В этих целях в 1980-х гг. в деятельности хозяйствующих субъектов началось применение индикативного планирования для решения бизнес-задач, проблем повышения эффективности производства и достижения высоких конечных результатов. Вместе с тем в советский период планированию жизнедеятельности семей (домохозяйств) внимания практически не уделялось. В условиях превалирования государственной собственности и ведущей

<sup>3</sup> ГОЭРЛО — Государственный план электрификации России.

<sup>4</sup> Всего было составлено двенадцать пятилетних планов, из которых один семилетний (1959–1965 гг.).

<sup>5</sup> При Госплане СССР — Научно-исследовательский экономический институт (НИЭИ), Институт планирования и нормативов (ИПИН), Институт комплексных транспортных проблем (ИКТП), Совет по изучению производительных сил (СОПС), Главный вычислительный центр, Межведомственная комиссия по вопросам экономической реформы, Высшие экономические курсы.

роли плановых отношений доходы семей регламентировались уровнем заработной платы, а сами работники не были включены в эпизодически проявляющиеся в зачаточной форме рыночные отношения.

В отличие от распространенного понимания, согласно которому исполнители плановых заданий не имели возможностей для маневра, есть мнение, что в советской экономике «определенной степенью «плановой свободы» обладали практически все хозяйствующие субъекты» [Райзберг 2008, 119]. Директивность планирования проявлялась в установках Госплана на обязательное обеспечение производственных планов необходимой материальной базой: строго нормировались капитальные вложения и вещественные ресурсы, поставки находились в ведении Госснаба<sup>6</sup>, политика ценообразования регламентировалась государством. Само планирование межотраслевого народнохозяйственного комплекса осуществлялось посредством итеративного межуровневого согласования; практиковалось и встречное планирование.

### ***Отечественный опыт планирования как непреходящая ценность***

За годы функционирования советской плановой системы отечественными учеными были созданы научные труды, методологические разработки по вопросам планирования многоотраслевого народного хозяйства СССР в общегосударственном масштабе и, что особенно важно, в отраслевом и территориальном разрезах. Глубокой проработкой и детализацией в отраслевом разрезе отличаются труды по планированию деятельности предприятий (организаций). Коллективы научных учреждений (НИЭИ при Госплане СССР, ЦЭНИИ при Госплане РСФСР) проводили актуальные научные исследования, использовали программно-целевой подход, первыми применяли прогрессивные научные разработки на практике. Преподавание дисциплины «Планирование народного хозяйства СССР» велось во всех экономических вузах, а также для студентов, обучающихся на экономических специальностях в технических вузах. Для студентов, обучающихся по специальности «Планирование народного хозяйства», преподавались более «узкие» предметы, отражающие специфику методологии, например «Балансовый метод планирования», «Нормы и нормативы в планировании», «Программно-целевой подход в планировании» и др.

В период разрушения административно-командной системы хозяйствования и перехода молодого Российского государства к рыночной экономике (1990-е гг.), который характеризовался приватизацией государственных предприятий, появлением и утверждением частной и других форм собственности, интерес к вопросам общегосударственного планирования был ослаблен. Характерным было изучение зарубежных трудов по экономике и финансам, перевод на русский язык и издание учебников известных иностранных авторов по общей экономической теории, макроэкономике, экономической политике. Наибольший интерес вызывали вопросы возникновения цикличности в развитии экономики, причины смены фаз и особенности экономических циклов, механизмы и последствия экономических и финансовых кризисов. В хозяйственной практике серьезное внимание уделялось изучению методик инвестирования, планирования и анализа деятельности фирм в условиях конкуренции и нестабильной рыночной среды.

Только в 2000–2010-х гг., по мере укрепления рыночных регуляторов, включения в глобальные процессы, вместе с ориентацией на применение в управлении хозяйством основных положений кейнсианской концепции государственного регулирования экономики, произошел перелом в отношении к экономическим методам и инструментам. Активизировалась разработка

<sup>6</sup> Государственный комитет СССР по материально-техническому снабжению.

экономических прогнозов, стратегий развития страны и отдельных территорий, федеральных и региональных программ. В обществе восстановилось понимание значимости плановой работы на различных уровнях управления: федеральном, региональном, муниципальном. Возрастание интереса к планированию в новейшей истории во многом связано с завершением перехода российской экономической системы от централизованного управления к основам хозяйствования на рыночных началах, с постепенным утверждением и превалированием в экономических отношениях частной собственности, обусловлено необходимостью поддержания устойчивых темпов экономического роста, а также целым рядом других обстоятельств. В нестабильных макроэкономических условиях плановая деятельность не только сохраняет значение, но и усиливает свои позиции в системе мер по управлению экономикой, завоевывает внимание высшего руководства страны.

Для современного периода начала 2020-х гг. характерна подготовка концептуальных, прогнозных и стратегических документов, рассчитанных на долгосрочную перспективу<sup>7</sup>, формирование и реализация масштабных национальных проектов, системы государственных программ. Разработкой планов действий по преодолению общемировой и локальной турбулентности и выходу из кризисных ситуаций занимается Правительство. Минфин России подготавливает долгосрочный финансовый прогноз, основы финансовой политики, федеральный бюджет, а Министерства финансов субъектов — бюджеты территорий.

Планированием на кратко- и среднесрочный периоды занимаются хозяйствующие субъекты, причем методика и технология разработки экономических и финансовых планов постоянно совершенствуется, чему содействует распространение цифровизации на разные сферы общественной жизни. Менеджмент коммерческих и некоммерческих организаций приоритетное внимание уделяет плановой работе и особенно финансовому планированию. Домохозяйства выстраивают свои жизненные перспективы и текущую деятельность на основе семейного бюджета (своеобразного плана доходов и расходов семьи). Развитию навыков планирования у населения в немалой степени способствует обучение финансовой грамотности.

Для решения поставленных Президентом Российской Федерации задач необходимо сохранить и селективно развивать накопленный опыт плановой работы. В публикациях ученых представлены результаты преимущественно прикладных исследований, в то время как вопросы теории и методологии планирования не получают должного освещения в информационных источниках, отражения и развития в научных изданиях, что является особенно востребованным в условиях перманентно изменяющейся реальности. Вследствие названных выше и других причин вопросы теории и методологии планирования сохраняют актуальность. Требуется существенное продвижение по различным направлениям научных исследований, по теории и методологии планирования в целях повышения результатов хозяйствования в современных экономических условиях.

### ***Становление программно-целевого планирования как эволюционный процесс***

Уже в годы советской власти были наработаны элементы, которые позднее легли в основу методологии программно-целевой деятельности, а в последующем — и стратегического планирования. Во-первых, был сформирован перечень плановых документов для различных уровней управления с разной временной продолжительностью: двадцатилетний, десятилетний, пятилетний и годовой периоды. Контролировались процессы разработки этих планов, их доведение до исполнителей, фактическое исполнение.

<sup>7</sup> Например, Стратегия пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года // Правительство России [Электронный ресурс]. URL: <http://static.government.ru/media/files/UVAUqUfT08o60RktoOXl22JjAe7irNxc.pdf> (дата обращения 21.09.2021).

Во-вторых, по мере роста масштабов экономики процесс планирования существенно усложнился, требовалось повысить научность, управляемость плановой работы и контроль за ходом ее выполнения. В этих целях было усилено внимание к разработке теоретических вопросов планирования (принципов, методов, методик, технологий) и обоснованию их применимости на практике. Бытовало мнение, что в управленческой деятельности только одна четверть времени отводится непосредственно планированию, а три четверти занимают учет и контроль за выполнением планов. Именно это и привело к усилению не только теоретической базы, но и совершенствованию бухгалтерского и управленческого учета, введению разнообразных форм контроля, на базе которых стало возможным существенное улучшение прикладных результатов работы всех экономических субъектов.

В-третьих, в 1970-х гг. началась активная разработка целевых программ различного уровня. Вместе с развитием программно-целевого подхода появились и получили применение в практике управления деятельностью отраслей и территорий новые инструменты планирования — целевые комплексные программы. Порядок их составления нашел подтверждение в законодательстве<sup>8</sup>, а методология разработки подробно описана в литературе [Райзберг, Лобко 2002]. Именно благодаря таким программам началась реализация важнейших общегосударственных задач, связанных с повышением эффективности экономики и результатов хозяйствования. Предпринимались попытки встраивания программ развития ведущих отраслей народного хозяйства и промышленности в структуру народнохозяйственных планов. Для этих целей был сформирован соответствующий раздел, а сам план стал носить программный характер.

В-четвертых, согласованное руководство крупной растущей экономикой страны было затруднено, работа с постоянно увеличивающимися массивами информации стала невозможной без компьютеризации и автоматизации экономических процессов. Начиная с 1960-х гг. расширились исследования с применением экономико-математических методов и моделей, было положено начало применению компьютерной техники и информационных технологий в плановой работе, создана АСПР<sup>9</sup>. Активизировался процесс обновления и постоянного совершенствования материально-технической базы плановой работы, росли потребности в подготовке кадров соответствующих специальностей и квалификаций.

Вследствие разрушения административно-командной системы был ликвидирован институт планирования. Исследования по отдельным аспектам планомерного развития национальной экономики продолжались некоторое время и после образования нового Российского государства в 1990-х гг. Однако данная деятельность постепенно была свернута: в 1994 г. НИЭИ был преобразован в ИМЭИ<sup>10</sup>, в 2016 г. деятельность ФБНУ «ИМЭИ» была реорганизована в форме присоединения к Всероссийской академии внешней торговли.

Процесс перехода российской экономики к рыночным основам хозяйствования оказался долгим и трудным. Со временем стала очевидной поспешность и необоснованность отказа от планирования. Пришло понимание того, что «планы, планирование есть всеобщее свойство, имманентно присущее любому виду осознанной, целеустремленной, управляемой извне деятельности, в том числе и рыночной» [Райзберг 2008, 120].

<sup>8</sup> Федеральный закон «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации» от 20 июля 1995 г. №115-ФЗ (последняя редакция) // КонсультантПлюс [Электронный ресурс]. URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_7264/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_7264/) (дата обращения: 10.10.2021).

<sup>9</sup> АСПР – автоматизированная система плановых расчетов.

<sup>10</sup> Институт макроэкономических исследований.



## Обсуждение результатов исследования

### Развитие научного базиса планирования

В научной среде высоко оценивается теория планирования<sup>11</sup>, сохраняется актуальность принципов<sup>12</sup> и методов<sup>13</sup> планирования, практическое применение которых в практике хозяйствования в настоящее время весьма ограничено. Необходимо творчески подходить к их изучению, развивать с ориентацией на переход к Индустрии 4.0, предметно использовать в деятельности органов управления и местного самоуправления.

Существенное продвижение научной мысли в познании основ плановой экономики и выявлении ее «движущих начал» представлено в работе д.э.н., профессора Д.Ю. Миропольского [Миропольский 2021], обозначена тема для дискуссии — выбор модели функционирования «экономической клеточки» механизма плановой экономики, в качестве которой выбрана «номенклатура»<sup>14</sup>. В предлагаемой модели функциональную зависимость между производящими данную «номенклатуру»<sup>15</sup> экономическими субъектами и стоимостным объемом выпуска рекомендуется определять количеством этих субъектов (имеющимися мощностями) и их производительностью, устанавливаемой на базе научно-обоснованных либо эмпирических (опытно-статистических) норм выработки. Аналогично рекомендуется определять функциональную зависимость между экономическими субъектами, потребляющими данную номенклатуру продукции, и стоимостным объемом потребления.

Принятие «номенклатуры» как базового элемента, лежащего в основе планомерности, несомненно представляется полезным для дальнейших исследований. Но нужно помнить, что «номенклатура» — это внешняя формализованная оболочка планомерности. А ее глубинная основа — «исходная, отправная точка» функционирования социалистической экономической системы — общественная собственность на средства производства. Не ясно, почему предлагаемый подход основывается на предположении, что «дезагрегирование и агрегирование номенклатурно-объемных переменных» в механизме плановой экономики совершаются «внутри единого частного собственника (бюрократии)». Ведь одним из постулатов политической экономии социализма является превалирование в системе экономических отношений государственной (общественной) собственности на средства производства. Ни о какой частной собственности, а тем более об институте бюрократии при социализме в научных трудах советского периода речи не идет. Интерпретировать модель плановой экономики применительно к современным условиям можно только с учетом особенностей функционирования многоукладного хозяйства, которое сейчас и имеет место в российской экономике. В этой связи задача исследователей и менеджмента экономических субъектов состоит в выяснении возможностей для более полной и последовательной интеграции работ отечественных ученых в практическую деятельность.

<sup>11</sup> Теория планирования — система принятия решений о предстоящем социально-экономическом развитии страны, средствах реализации экономической политики, размещении производительных сил, внешнеэкономических связях.

<sup>12</sup> Принципы планирования: научность, социальная направленность и приоритет общественных потребностей, повышение эффективности общественного производства, пропорциональность и сбалансированность, выбор приоритетов («ведущих звеньев»), согласование краткосрочных и долгосрочных целей и задач.

<sup>13</sup> Методы планирования: балансовый, нормативный, программно-целевой, экономико-математические.

<sup>14</sup> В данном случае «номенклатура» понимается как сгруппированный по определенным правилам укрупненный перечень товаров (продукции и услуг).

<sup>15</sup> «Номенклатура представляет собой единство номенклатурной формы потребительной стоимости и номенклатурной формы стоимости. Движение «экономической клеточки» происходит путем агрегирования и дезагрегирования ее номенклатурно-объемных параметров» [Миропольский 2021, 112].

**Необходимость трансформации принципа директивности применительно к рыночным условиям хозяйствования**

Для советского периода развития экономической науки характерным было директивное планирование. Его особенности, относимые разными авторами как к достоинствам, так и к недостаткам, — адресный характер, чрезмерная детализация плановых заданий, обязательность их исполнения, строгая координация действий всех участников воспроизводственного процесса, высокая ответственность руководителей за успех порученного дела, жесткий контроль сроков выполнения установленных заданий. Однако, как показывает опыт, недостаточное внимание именно к данным аспектам плановой работы создает определенные, порой весьма существенные сложности, которые могут проявляться на различных уровнях иерархии социально-экономической системы, негативно влиять на успех управленческой деятельности, эффективность и результативность функционирования национальной экономики.

Между тем в современной российской практике есть примеры директивного планирования. Так, бюджеты (финансовые планы), составляемые финансовыми органами, разрабатываются на трехлетний период с максимально детальными расчетами на предстоящий плановый год. Эти документы официально утверждаются и имеют силу Закона, однако в процессе исполнения подвергаются корректировкам и ежегодно пролонгируются<sup>16</sup>. Предстоит максимально регламентировать данный процесс, обеспечивать обоснованность и преемственность принимаемых решений по годам планового периода.

**Разнообразие практик построения национальных систем планирования в развитых и развивающихся странах**

При классификации национальных систем планирования, которые используются в разных странах, сопредельной долей условности можно выделить два типа планирования, основывающиеся на специальных механизмах экономического и финансового регулирования: универсальное (применяется в формах централизованного (директивного) и индикативного планирования) и программное (развивается в формах экономического программирования и программного бюджетирования<sup>17</sup>). Оба типа планирования нашли применение в разные периоды времени в развитых и развивающихся странах.

Директивные (централизованно построенные) планы (а позднее и элементы индикативного планирования) применялись в СССР, ряде стран Восточной Европы и Юго-Восточной Азии до конца 1980-х гг. Переход государств к рыночной экономике инициировал перенос акцента исследований на изучение иностранных экономических концепций и практик работы хозяйствующих субъектов в условиях неопределенности и макроэкономической нестабильности. Некоторые страны (например, КНР и ряд других в разных регионах мира) до настоящего времени развивают методологические и практические основы социалистического планирования.

Индикативное планирование базируется на иерархически выстроенных специализированных институтах и предполагает наличие рекомендуемых параметров ключевых экономических индикаторов как ориентиров для хозяйственной деятельности субъектов, активную роль низовых единиц, итеративные связи при корректировке целей и задач государственных и корпоративных планов и проектов.

<sup>16</sup> Например, Федеральный закон «О федеральном бюджете на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов» от 08.12.2020 N 385-ФЗ (последняя редакция) // КонсультантПлюс [Электронный ресурс]. URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_370144/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_370144/) (дата обращения: 10.10.2021).

<sup>17</sup> Бюджетирование — планирование и разработка бюджетов, деятельность в рамках этапа планирования бюджетного процесса, процедура составления и принятия бюджетов, одна из составляющих системы финансового управления, предназначенная для оптимального распределения ресурсов хозяйствующего субъекта во времени.

Экономическое программирование предполагает реализацию программ, разрабатываемых министерствами и ведомствами, осуществляющими текущее управление. Структура системы программного планирования — это графы-деревья, характеризующиеся однонаправленными потоками информации (сверху вниз) с обратной связью на этапе мониторинга. При реализации в форме программного бюджетирования хозяйствующие субъекты разрабатывают систему бюджетов по уровням управления и структурным подразделениям организации.

На практике оба названные типа планирования и соответствующие им формы переплетаются и дополняют друг друга; характерной становится интеграция индикативного планирования и бюджетирования, а национальные системы планирования рассматриваются как комплекс программных бюджетов [Schick 2013]. В частности, в зарубежных странах происходит уменьшение числа плановых показателей, передача на субнациональный уровень функций по планированию территорий, расширение временного горизонта планирования. Возрастание значения финансов и бюджета, придание им ключевой роли в совокупности плановых инструментов становится своего рода акселератором экономического развития, инициирует возникновение разного рода мультипликационных эффектов. Например, законодательное введение трехлетнего бюджета в 2001 г. во Франции инициировало создание кластеров конкурентоспособности в целях стимулирования инновационной активности, а в последующем и формирование системы программных бюджетов, в рамках которой реализуется комплексный подход к организации плановой деятельности [Martin et al. 2011].

В настоящее время само планирование как ключевая функция в системе государственного управления претерпевает существенные изменения и включает ряд элементов (ступеней):

- 1) прогнозирование (во временном аспекте предшествует планированию; по видам прогнозов — долгосрочное, среднесрочное и текущее; по типам — генетическое и целевое);
- 2) собственно планирование (по видам планов — долгосрочное, среднесрочное и текущее; по разрезам — отраслевое и территориальное; по типам и формам — индикативное и программное);
- 3) оперативное планирование (деятельность в режиме реального времени, связанная с необходимостью незамедлительного принятия согласованных решений при возникновении непредвиденных ситуаций (событий чрезвычайного характера, стихийных бедствий, техногенных катастроф и др.));
- 4) контроль за выполнением планов (сочетающий функции внутри- и вневедомственного контроля, а также независимого периодического мониторинга).

### ***Будущее индикативного и стратегического планирования в России***

Качественно новый уровень управления национальной экономикой дает стратегическое планирование, которое рассматривается как деятельность его участников по целеполаганию, прогнозированию, планированию и программированию социально-экономического развития страны, ее субъектов и муниципальных образований, отраслей экономики и сфер государственного и муниципального управления, обеспечения национальной безопасности,

направленная на решение задач устойчивого социально-экономического развития. В законодательстве определена совокупность документов стратегического планирования и инструментов, которыми следует руководствоваться в процессе управленческой деятельности<sup>18</sup>.

Стратегическое планирование — это качественно новый уровень национального планирования, характеризующийся оригинальными принципами, методами разработки планов и инструментами их реализации. Достоинства и недостатки этого вида планирования рассматриваются различными учеными и практиками [Кузык и др. 2009; Стратегическое управление 2010]. Достижение успешности в работе возможно только при условии строгого соблюдения действующей законодательной базы: «для внедрения стратегического планирования в систему управления экономическим развитием ... надо ... обеспечить исполнение уже принятых нормативных актов, подчинить денежно-кредитную политику задачам стратегического планирования и вовлечь хозяйствующие субъекты ... в разработку и осуществление стратегических планов через многосторонние контрактные соглашения» [Глазьев 2021, 19].

При анализе законодательных основ и практики работы становятся очевидными затруднения, которые могут возникнуть в процессе реализации принципов и методов стратегического планирования. Частично они обусловлены сложностью учета разнообразных факторов внутренней и внешней среды, ограничивающих успешность стратегирования. К внешним факторам следует отнести научно-технический прогресс, трудовые и природные ресурсы, капитал, материально-техническую базу, информацию; к внутренним факторам — сырье и материалы, технологии и инфраструктуру, финансы и инвестиции, предпринимательские способности, компетенции и креативность персонала.

В дискуссионных публикациях подчеркивается, что принятые в России законоположения о стратегическом планировании ориентированы «не столько на точность достигаемых показателей управляемой системы в отдельные периоды, сколько на объективность параметров устанавливаемых целей, их взаимную согласованность в долгосрочной перспективе» [Морозов и др. 2019, 131]. В противовес данной позиции следует заметить, что смещение акцента в сторону целеполагания является изначально запрограммированным и вполне ожидаемым результатом, на который в целом и ориентируется процесс стратегирования.

В Законе о стратегическом планировании после его принятия сохраняются некоторые пробелы: например, имеет место «обилие документов с неясным подчинением»; отсутствует единая методология составления стратегий и прогнозов; есть пробелы в терминологии (в отношении понятий краткосрочного плана и прогноза) [Полтерович 2015, 239–240]. Однако в данном нормативном акте есть и существенные новации: определен перечень документов стратегического планирования; установлен новый горизонт их разработки (6 лет для стратегий и среднесрочных прогнозов, 12 лет для долгосрочных прогнозов); рекомендовано применение принципа «скользящего» планирования; повышена общественная значимость института планирования.

Наряду с акцентированием внимания на методологических пробелах в научных публикациях обсуждаются также вопросы развития децентрализованного планирования, расширения полномочий и функций территорий субнационального уровня. Очевидно, что приемлемый вариант решения представленных проблем возможен по итогам общественного

<sup>18</sup> Федеральный закон «О стратегическом планировании в Российской Федерации» от 28.06.2014 №172-ФЗ (последняя редакция) // КонсультантПлюс [Электронный ресурс]. URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_164841/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_164841/) (дата обращения: 10.10.2021); Федеральный закон «О промышленной политике в Российской Федерации» от 31.12.2014 № 488-ФЗ (последняя редакция) // КонсультантПлюс [Электронный ресурс]. URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_173119/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_173119/) (дата обращения: 10.10.2021) и др.

обсуждения, на основе консенсуса между всеми заинтересованными сторонами и участниками экономических отношений. В связи с высокой актуальностью данной тематики представляется своевременным вынести на обсуждение некоторые вопросы:

1) о создании институциональных основ национальной системы планирования. Согласно экспертному мнению, в России для укрепления позиций индикативного планирования предстоит продумать организационную структуру институтов в составе Федерального агентства развития (ФАР) и его региональных отделений в субъектах РФ. Представляется заслуживающим внимания предложение о создании ФАР на федеральном уровне и реорганизации уже функционирующих в ряде субъектов РФ региональных агентств развития (РАР) [Полтерович 2015, 240];

2) о функциональном наполнении и выборе типа (формы) национальной системы планирования. Предположительно, при создании такой системы в масштабах государства важно сформировать приемлемый вариант смешанного характера, сочетающий достоинства и недостатки двух представленных выше базовых схем: универсальной и программной. Включение в национальную систему планирования, наряду с собственно планированием, в качестве структурных элементов прогнозирования (как этапа, предшествующего собственно планированию), а также оперативного планирования и контроля (как следующих за собственно планированием этапов) придаст ей большую стройность и завершенность. Одновременно при рассмотрении планирования как стандартизированной деятельности в него следует включить ряд сопутствующих функций, без которых невозможно формирование стройной системы планов и осуществление функций контроля за их исполнением: мониторинг, анализ причин и последствий, корректировка, материальное и моральное поощрение исполнителей, участие ученых и экспертов в обсуждении проектов планов и итогов их исполнения;

3) о целесообразности применения принципа итерации при разработке крупных проектов и их согласованию с финансовыми возможностями государства. Данная идея нашла закрепление в ряде Указов и Посланий Президента Российской Федерации. В свете целевых ориентиров по обеспечению экономического роста разработаны и исполняются масштабные национальные проекты по ключевым проблемам национальной экономики. Требуется упорядочить процедуру и регламентировать сроки и число корректировок бюджетов, повсеместно применять «скользящее» программное бюджетирование. В литературе описан (в качестве рекомендации) многовариантный механизм распределения средств между статьями бюджета [Schick 2013, 16]. Принятие во внимание названных мер многократно повысит ресурсную мощь ГИИС «Электронный бюджет»<sup>19</sup> и других информационных систем, функционирующих в составе национальной инновационной системы.

### **Заключение**

Справедливо мнение о том, что «только с помощью стратегического плана ... можно качественно изменить, развить нашу социально-экономическую систему, создать механизмы социально-экономического роста, одним из которых является планирование, а другим, не менее мощным, рыночный двигатель экономики» [Аганбегян 2021, 33]. Вместе с распространением цифровых технологий и платформ, повсеместным использованием «больших данных» повышается внимание к созданию стройной национальной системы планирования «смешанного» типа, сочетающей формы индикативного и программного планирования с элементами бюджетирования,

<sup>19</sup> ГИИС «Электронный бюджет» — Государственная интегрированная информационная система управления общественными финансами «Электронный бюджет» — предназначена для обеспечения прозрачности, открытости и подотчетности деятельности государственных органов и органов управления государственными внебюджетными фондами, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных учреждений, а также для повышения качества их финансового менеджмента за счет формирования единого информационного пространства и применения информационных и телекоммуникационных технологий в сфере управления государственными и муниципальными (общественными) финансами.

интегрирующей функции собственно планирования, а также прогнозирования, оперативного планирования и контроля, с ориентацией на запросы грядущей гуманитарно-технологической революции, что является жизненно необходимым для устойчивого социально-экономического развития России.

**Список литературы:**

- Абалкин Л.И. Проблемы современной России. М.: Ин-т экономики РАН, 2011.
- Аганбегян А.Г. О необходимости планирования в новой России // Вопросы политической экономии. 2021. №2 (26). С. 27–44. DOI: [10.5281/zenodo.5040286](https://doi.org/10.5281/zenodo.5040286).
- Бодрунов С.Д. Современная стратегия развития требует поворота к планированию // Экономическое возрождение России. 2021. №3 (69). С. 5–13. DOI: [10.37930/1990-9780-2021-3-69-5-13](https://doi.org/10.37930/1990-9780-2021-3-69-5-13).
- Глазьев С.Ю. Стратегическое планирование как интегративный элемент в системе управления развитием // Экономическое возрождение России. 2021. №3 (69). С. 14–19. DOI: [10.37930/1990-9780-2021-3-69-14-19](https://doi.org/10.37930/1990-9780-2021-3-69-14-19).
- Дрогобыцкий И.Н. Системный анализ в экономике. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2012.
- Квинт В.Л., Бодрунов С.Д. Стратегирование трансформации общества: знание, технологии, ноономика. СПб.: ИНИР им. С.Ю. Витте, 2021.
- Клейнер Г.Б. Системная экономика: шаги развития. М.: Издательский дом «Научная библиотека», 2021.
- Кузык Б.Н., Кушлин В.И., Яковец Ю.В. Прогнозирование, стратегическое планирование и национальное программирование. М.: Экономика, 2009.
- Миропольский Д.Ю. Балансировка объемов как принцип функционирования плана // Планирование в рыночной экономике: воспоминания о будущем / под общ. ред. С.Д. Бодрунова. СПб.: ИНИР им. С.Ю. Витте: Центркаталог, 2021. С. 112–118.
- Мокий М.С. Онтологические основы экономической науки и экономического развития. М.: ЦЕМИ РАН, МАОН, 2015.
- Морозов О.В., Васильев М.А., Бирюков А.Г. Стратегическое планирование в Российской Федерации: теория, практика, методология // Вестник РЭУ имени Г.В. Плеханова. 2019. №6 (108). С. 124–148. DOI: <http://dx.doi.org/10.21686/2413-2829-2019-6-124-148>.
- Петров А.Н., Демидова Л.Г., Климов С.М., Щербаковский Г.З., Ананов Н.Г. Индикативное планирование: теория и пути совершенствования. СПб.: Знание, 2000.
- Полтерович В.М. О формировании системы национального планирования в России // Журнал Новой экономической ассоциации. 2015. №2 (26). С. 237–242.
- Райзберг Б.А. Госплан и государственное стратегическое планирование // Экономическая наука современной России. 2008. №1 (40). С. 116–124.
- Райзберг Б.А., Лобко А.Г. Программно-целевое планирование и управление. М.: ИНФРА-М. 2002.
- Стратегическое управление / под ред. В.П. Орешина, В.В. Каширина. М.: МАТИ, 2010.
- Тутов Л.А., Шаститко А.Е. Метаязык внутридисциплинарного дискурса для научно-исследовательских программ: приглашение к разговору // Вопросы экономики. 2021. №4. С. 96–115. DOI: <https://doi.org/10.32609/0042-8736-2021-4-96-115>.
- Martin E., Tytell I., Yakadina I. France: Lessons from Past Fiscal Consolidation Plans // IMF Working Paper WP/11/89. 2011. DOI: <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.1826542>.



Schick A. The Metamorphoses of Performance Budgeting // OECD. 2013. URL: [www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=GOV/PGC/SBO\(2013\)5&doclanguage=en](http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=GOV/PGC/SBO(2013)5&doclanguage=en).

**References:**

- Abalkin L.I. (2011) *Problemy sovremennoy Rossii* [Problems of modern Russia]. Moscow: In-t ekonomiki RAN.
- Aganbegyan A.G. (2021). On the Need for Planning in the New Russia. *Voprosy politicheskoy ekonomii*. №2 (26). P. 27–44. DOI: [10.5281/zenodo.5040286](https://doi.org/10.5281/zenodo.5040286).
- Bodrunov S.D. (2021) Modern Development Strategy Requires a Turn to Planning. *Ekonomicheskoye vrozhdeniye Rossii*. №3 (69). P. 5–13. DOI: [10.37930/1990-9780-2021-3-69-5-13](https://doi.org/10.37930/1990-9780-2021-3-69-5-13).
- Drogobyt'skiy I.N. (2012) *Sistemnyy analiz v ekonomike* [System analysis in economics]. Moscow: UNITI-DANA.
- Glazyev S.Yu. (2021) Strategic Planning as an Integrative Feature in Development Management System. *Ekonomicheskoye vrozhdeniye Rossii*. №3 (69). P. 14–19. DOI: [10.37930/1990-9780-2021-3-69-14-19](https://doi.org/10.37930/1990-9780-2021-3-69-14-19).
- Kleiner G.B. (2021) *Sistemnaya ekonomika: shagi razvitiya* [System economy: Development steps]. Moscow: Izdatel'skiy dom "Nauchnaya biblioteka".
- Kuzyk B.N., Kushlin V.I., Yakovets Yu.V. (2009) *Prognozirovaniye, strategicheskoye planirovaniye i natsional'noye programmirovaniye* [Forecasting, strategic planning and national programming]. Moscow: Ekonomika.
- Kvint V.L., Bodrunov S.D. (2021) *Strategirovaniye transformatsii obshchestva: znaniye, tekhnologii, noonomika* [Strategic transformation of society: Knowledge, technology, noonomy]. Saint Petersburg: INIR im. S.Yu. Witte.
- Martin E., Tytell I., Yakadina I. (2011) France: Lessons from Past Fiscal Consolidation Plans. *IMF Working Paper WP/11/89*. DOI: <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.1826542>.
- Miropolsky D.Yu. (2021) Balansirovka ob'yemov kak printsip funktsionirovaniya plana [Volume balancing as a principle of the plan operation]. *Planirovaniye v rynochnoy ekonomike: vospominaniya o budushchem* / ed. by S.D. Bodrunov. Saint Petersburg: INIR im. S.Ju. Vitte: Centrkatolog. P. 112–118.
- Moky M.S. (2015) *Ontologicheskoye osnovy ekonomicheskoy nauki i ekonomicheskogo razvitiya* [Ontological foundations of economic science and economic development]. Moscow: CEMI RAN, MAON.
- Morozov O.V., Vasiliev M.A., Biryukov A.G. (2019) Strategic Planning in the Russian Federation: Theory, Practice, Methodology. *Vestnik R-EU imeni G.V. Plekhanova*. №6 (108). P. 124–148. DOI: <https://doi.org/10.21686/2413-2829-2019-6-124-148>.
- Oreshin V.P., Kashirin V.V. (eds.) (2010) *Strategicheskoye upravleniye* [Strategic management]. Moscow: MATI.
- Petrov A.N., Demidova L.G., Klimov S.M., Shcherbakovskiy G.Z., Ananov N.G. (2000) *Indikativnoye planirovaniye: teoriya i puti sovershenstvovaniya* [Indicative planning: Theory and ways of improvement]. Saint Petersburg: Znanie.
- Polterovich V.M. (2015) On the Formation of National Planning System in Russia. *Zhurnal Novoy ekonomicheskoy assotsiatsii*. №2 (26). P. 237–242.
- Raizberg B.A. (2008) Gosplan and Strategic Government Planning in Russia. *Ekonomicheskaya nauka sovremennoy Rossii*. №1 (40). P. 116–124.
- Raizberg B.A., Lobko A.G. (2002) *Programmno-tselevoye planirovaniye i upravleniye* [Target planning and management]. Moscow: INFRA-M.

Schick A. (2013). The Metamorphoses of Performance Budgeting. *OECD*. Available: [www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=GOV/PGC/SBO\(2013\)5&doclanguage=en](http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=GOV/PGC/SBO(2013)5&doclanguage=en).

Tutov L.A., Shastitko A.E. (2021) Metalanguage Within Disciplinary Discourse for Scientific Research Programs: Invitation to a Debate. *Voprosy Ekonomiki*. №4. P. 96–115. DOI: <https://doi.org/10.32609/0042-8736-2021-4-96-115>.

Дата поступления/Received: 15.10.2021

## Энергетический кризис 2021–2022 гг. в отношениях России и Европейского союза

### **Шуранова Анна Артёмовна**

Руководитель молодежного отделения в г. Санкт-Петербурге, член Пленума, Общероссийская общественная организация «Российская ассоциация содействия науке», Санкт-Петербург, РФ.

E-mail: [aashuranova@edu.hse.ru](mailto:aashuranova@edu.hse.ru)

SPIN-код РИНЦ: 7439-1442

### **Петрунин Юрий Юрьевич**

Доктор философских наук, профессор, МГУ имени М.В. Ломоносова, Москва, РФ.

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

SPIN-код РИНЦ: 2206-8155

ORCID: [0000-0003-4218-2255](https://orcid.org/0000-0003-4218-2255)

### **Аннотация**

Энергетический кризис в Европейском союзе (ЕС), характеризующийся в первую очередь резким повышением стоимости природного газа, стал одним из наиболее актуальных вопросов в информационно-политической повестке ЕС в конце 2021 г., поставив под сомнение успешность и продуманность европейской стратегии декарбонизации и придав новое направление дискуссиям о роли и месте ископаемых видов топлива в энергобалансе ЕС. Россия как крупнейший экспортер углеводородов в ЕС не могла остаться вне фокуса этих дискуссий, часть которых прямо связывала ее с происхождением кризиса. В статье предпринимается попытка составить комплексную картину предпосылок и причин кризиса с учетом проблемы зависимости ЕС от импорта российских энергоносителей и рассмотреть его с точки зрения двусторонних отношений Россия — ЕС. В ходе исследования выявлено, что кризис был вызван сочетанием ряда «моментальных» и структурных факторов, часть которых имеет происхождение в политическом курсе самого ЕС по энергетике и климату. Авторы делают вывод о том, что энергетический кризис 2021–2022 гг. можно считать «окном возможностей» в российско-европейских отношениях, причем не только в вопросе потенциального наращивания Россией газовых поставок, но и в плане возобновления приостановленного с 2014 г. Энергетического диалога сторон, само функционирование которого как площадки для дискуссий стало бы важным шагом к прогрессу в отношениях России и ЕС. Перспективной областью для взаимодействия можно считать климатическую политику, которая могла бы стать одной из сфер, где конфронтация сторон менее вероятна, а пути достижения консенсуса и выработки механизмов сотрудничества многообразны.

### **Ключевые слова**

Энергетический кризис, Россия, Европейский союз, энергетическая политика, климатическая политика, декарбонизация, природный газ, возобновляемые источники энергии, углеродная нейтральность.

## The 2021–2022 Energy Crisis in Relations between Russia and European Union

### **Anna A. Shuranova**

Head of the Youth Branch in Saint-Petersburg, Member of the Plenum, All-Russian Public Organization “Russian Association for the Advancement of Science”, Saint Petersburg, Russian Federation.

E-mail: [aashuranova@edu.hse.ru](mailto:aashuranova@edu.hse.ru)

### **Yuri Yu. Petrunin**

DSc (Philosophy), Professor, Lomonosov Moscow State university, Moscow, Russian Federation.

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

ORCID: [0000-0003-4218-2255](https://orcid.org/0000-0003-4218-2255)

### **Abstract**

The energy crisis in the European Union (EU), which is primarily characterized by a spike in natural gas prices, became one of the most pressing issues in the EU's political and information agenda at the end of 2021, having cast doubts on the effectiveness of the European decarbonization strategy and having given a new light to the discussions on the role of fossil fuels in the EU's energy balance. Being the largest exporter of hydrocarbons to the EU, Russia could not have been left out of this debate, part of which linked it directly with the crisis's origin. The article attempts to present a complete picture of the crisis's background and causes, taking the EU's energy import dependency on Russia into account, as well as to discuss it from the point of Russia — EU bilateral relations. It identifies that the crisis was caused by a combination of a number of “momentary” and structural factors, part of which has their origins in the EU's energy and climate policies. The authors come to the conclusion that the 2021–2022 energy crisis can be considered as a “window of opportunity” for Russia — EU relations — not only in terms of Russian potential increase of gas export, but also as a chance for renewing the Energy dialogue (frozen since 2014), which would become an important platform for facilitating progressive developments in Russia — EU relations. Climate policy can also be considered as a promising area of mutual interest in which confrontation is less likely, while the means of reaching consensus and the mechanisms of cooperation are widely available.

### **Keywords**

Energy crisis, Russia, European Union, energy policy, climate policy, decarbonization, natural gas, renewable energy sources, carbon neutrality.

## Введение

Энергетическая стратегия Европейского союза (ЕС) в настоящее время переживает значительную трансформацию, в частности энергетический переход, который стал одним из ключевых положений в более масштабной повестке выполнения целей Парижского соглашения по климату и достижения углеродной нейтральности к 2050 г.<sup>1</sup> В рамках этого направления новейшим трендом, повлиявшим на энергетическую стратегию ЕС, являются процессы, проявляющиеся в период пандемии COVID-19. Мировая энергетика пережила потрясение в 2020 г., связанное с падением спроса и неспособностью крупнейших производителей энергоресурсов эффективно договориться о скоординированных действиях в условиях кризиса [Дынкин и др. 2021, 5]. В Европе значительно снизилось потребление энергоресурсов, в том числе природного газа, вследствие чего обрушилась его стоимость [Масленников 2020, 76]. Это позволило более оптимистично говорить об ускоренном переходе к альтернативной энергетике и дальнейшем снижении уровня выбросов. С другой стороны, в 2021 г., когда происходило восстановление экономики и спрос на энергоресурсы резко возрос, возобновляемые источники энергии (ВИЭ) оказались неспособны удовлетворить его и экономика закономерно обратилась к ископаемым видам топлива — природному газу, нефти и даже углю. В итоге с сентября 2021 г. резко росли спотовые цены на энергоносители, в частности на природный газ и уголь; это явление затронуло не только ЕС, но и другие части света, в том числе Азию и Америку. Цены на нефть также претерпели весомое повышение в течение 2021 г., но оно не было столь скачкообразным и не вызвало такого явного политического накала вследствие договоренностей стран-членов ОПЕК+ об уровнях добычи. Стоимость угля также не обсуждалась в широком общественном дискурсе ЕС в свете политики по энергопереходу, предполагающей отказ от этого высокоэмиссионного вида топлива. Именно поэтому энергетический кризис 2021–2022 гг. в ЕС связывают прежде всего с повышением цен на природный газ.

Последнее тесно связано с другим, актуальным уже не первое десятилетие направлением энергетической политики ЕС — обеспечением энергетической безопасности, которая является проблемной областью в свете высокой зависимости ЕС от импорта энергоресурсов. Этот фактор приводит ЕС к постоянному беспокойству о диверсификации поставок, поставщиков и маршрутов поставки энергоресурсов, что стало неотъемлемой частью внешней энергетической политики ЕС и во многом сказывается на характере сотрудничества с ключевыми экспортёрами энергоресурсов [Romanova 2016, 780]. Главный объект европейской политики диверсификации — Россия, являющаяся крупнейшим поставщиком как нефти, так и природного газа в ЕС. Энергоресурсы составляют 65,5% всего российского экспорта в ЕС, являясь, таким образом, важнейшей составляющей экономических отношений сторон<sup>2</sup>. Основной проблемой энергетических отношений с Россией является именно их политизация, которая наиболее ярко проявилась после 2014 г. как последствие украинского кризиса и выражается в противодействии как новым энергетическим проектам из России, так и в целом российским поставкам энергоресурсов [Шуранова 2019, 361]. Многие страны-члены ЕС, а также европейские наднациональные институты неизменно высказывают опасения о том, что Россия способна использовать поставки (главным образом газовые) в качестве политического оружия.

<sup>1</sup> The update of the nationally determined contribution of the European Union and its Member States // UNFCCC [Электронный ресурс]. URL: [https://www4.unfccc.int/sites/ndcstaging/PublishedDocuments/European%20Union%20First/EU\\_NDC\\_Submission\\_December%202020.pdf](https://www4.unfccc.int/sites/ndcstaging/PublishedDocuments/European%20Union%20First/EU_NDC_Submission_December%202020.pdf) (дата обращения: 06.12.2021).

<sup>2</sup> EU imports of energy products — recent developments // Eurostat Statistics Explained [Электронный ресурс]. URL: [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=EU\\_imports\\_of\\_energy\\_products\\_-\\_recent\\_developments#Overview](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=EU_imports_of_energy_products_-_recent_developments#Overview) (дата обращения: 06.12.2021).

Эта позиция любопытно вплелась в энергетический кризис 2021–2022 гг.: так, если ранее стремление России нарастить экспорт рассматривалось как шаг к усилению политического контроля над ЕС, то с сентября 2021 г. уже отсутствие значительного увеличения поставок расценивалось как недружественный политический ход.

Энергетический кризис стал, с одной стороны, первым масштабным препятствием на пути ускоренной имплементации климатического курса ЕС и, с другой стороны, очередной вехой в затянувшемся кризисе энергетических отношений между Россией и ЕС. Цель настоящего исследования — выявить роль этого кризиса в российско-европейских энергетических и политических отношениях. Для решения этой цели в исследовании будет рассмотрена предыстория энергетического кризиса 2021–2022 гг., его непосредственные причины и наиболее актуальные события; кроме того, будут выявлены варианты дальнейших действий для каждой из сторон-участниц кризиса как в отношении их собственной политики, так и в аспекте двусторонних отношений.

### ***Предыстория и предпосылки кризиса***

Энергетический кризис 2021–2022 гг. — это не кризис российско-европейских отношений, а мировой кризис, затронувший ЕС, который определенным образом влияет на отношения ЕС и России. В данной работе предыстория и предпосылки кризиса будут рассматриваться в двух плоскостях: со стороны внутренней европейской (преимущественно энергетической) политики и в контексте российско-европейских отношений.

Со стороны ЕС интеграция энергетической политики, а впоследствии и либерализация внутреннего энергетического рынка планомерно входили в политическую повестку с 1970-х гг., сопровождаясь активным внедрением с 1990-х гг. экологической тематики [Боровский, Шишкина 2021, 119–121]. Таким образом, в энергетической и климатической политике ЕС доминируют две взаимосвязанные тематики: проблема обеспеченности ЕС энергоресурсами и стремление ЕС достичь глобального лидерства в сфере борьбы с изменением климата.

Изменение климата включено в Глобальную стратегию ЕС по внешней политике и безопасности в качестве одной из основных угроз безопасности наравне с ненадежностью энергетических поставок, терроризмом, гибридными угрозами и экономической нестабильностью<sup>3</sup>. Реализации стратегий по климату и энергетической безопасности способствует созданный в 2015 г. Энергетический союз<sup>4</sup>. Новейшим целеполагающим и регулирующим пакетом стратегий, целей и инициатив в области борьбы с изменением климата является «Зеленый пакт для Европы»<sup>5</sup>, анонсированный в 2019 г. и призванный привести ЕС к нулевому углеродному балансу к 2050 г. Основным документом, закрепляющим на законодательном уровне цели «Зеленого пакта» (также называемого в русскоязычном дискурсе «Зеленой сделкой»), является принятый в 2021 г. Климатический закон<sup>6</sup>. Углеродная нейтральность к 2050 г. и снижение выбросов парниковых газов к 2030 г. на 55% по сравнению с 1990 г. являются, согласно нему, обязательными целями

<sup>3</sup> Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe. A Global Strategy for the European Union's Foreign And Security Policy // European External Action Service [Электронный ресурс]. URL: [https://eeas.europa.eu/archives/docs/top\\_stories/pdf/eugs\\_review\\_web.pdf](https://eeas.europa.eu/archives/docs/top_stories/pdf/eugs_review_web.pdf) (дата обращения: 06.12.2021).

<sup>4</sup> Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee, the Committee of the Regions and the European Investment Bank. A Framework Strategy for a Resilient Energy Union with a Forward-Looking Climate Change Policy // EUR-Lex [Электронный ресурс]. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52015DC0080> (дата обращения: 06.12.2021).

<sup>5</sup> Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. The European Green Deal // EUR-Lex [Электронный ресурс]. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM%3A2019%3A640%3AFIN> (дата обращения: 06.12.2021).

<sup>6</sup> Regulation (EU) 2021/1119 of the European Parliament and of the Council of 30 June 2021 establishing the framework for achieving climate neutrality and amending Regulations (EC) No 401/2009 and (EU) 2018/1999 ('European Climate Law') // EUR-Lex [Электронный ресурс]. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=CELEX%3A32021R1119> (дата обращения: 06.12.2021).



как для наднациональных институтов ЕС, так и для национальных правительств. Климатическим законом также предполагается переход к отрицательному углеродному следу после 2050 г. Важнейшими в рамках реализации стратегии углеродной нейтральности являются и цели, касающиеся использования ВИЭ и энергетической эффективности. Действующая директива о продвижении использования энергии из возобновляемых источников обязывает страны-члены ЕС довести их долю в энергобалансе до 32% к 2030 г.<sup>7</sup>; в связи с принятием Климатического закона Европейская комиссия (ЕК) предложила пересмотреть эту цель до 40%, таким образом удвоив текущие показатели за 10 лет<sup>8</sup>. Существуют и законодательные рамки ограничения потребления: так, директива об энергоэффективности устанавливает необходимость сокращения потребления на 32,5% к 2030 г. по сравнению с уровнем 2007 г.<sup>9</sup> В свою очередь, предложение ЕК о ее пересмотре предполагает сокращение конечного энергопотребления на 39% за этот же период<sup>10</sup>.

В то же время энергетический переход, являющийся неотъемлемой частью движения к чистой экономике, способствует и устранению второй угрозы, выделяемой Глобальной стратегией ЕС, — ненадежности энергетических поставок, к которой очень чувствительно относится большинство стран-членов ЕС. Причиной этому является низкая способность к самообеспечению энергетического комплекса ЕС и его высокая привязанность к импорту. ЕС производит только 4,1% общемирового объема энергии<sup>11</sup>; объемы внутреннего производства при этом непрерывно снижаются. В частности, к концу 2020 г. производство природного газа в ЕС снизилось более чем на 40% по сравнению с началом 2019 г.<sup>12</sup>; за 2020–2021 гг. этот показатель обновил сразу 2 минимума за последние 7 лет: в 3 квартале 2020 г. и во 2 квартале 2021 г.<sup>13</sup> Особенно заметно снижение производства произошло в Нидерландах, правительство которых в 2020 г. объявило о значительном ограничении планов добычи на крупнейшем в Европе Гронингском газовом месторождении; в 2022 г. планируется окончательно свернуть ее в этом месте вследствие риска землетрясений. Если учитывать, что еще в 2020 г. добыча там составляла 11,8 млрд м<sup>3</sup> газа<sup>14</sup> (что равняется около 10,6 МНЭ), то общий объем производства газа в ЕС (составлявший в 2019 г. 52,5 МНЭ<sup>15</sup>) в связи с этим снизится на 20%. В 2021 г. добыча газа продолжала сокращаться и в Германии, Италии, Ирландии и Дании; долгосрочный тренд на снижение наблюдался и в Румынии — втором по величине производителе среди стран-членов ЕС<sup>16</sup>. За период с 2000 по 2019 гг. собственное

<sup>7</sup> Directive (EU) 2018/2001 of the European Parliament and of the Council of 11 December 2018 on the promotion of the use of energy from renewable sources // EUR-Lex [Электронный ресурс]. URL: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.L\\_.2018.328.01.0082.01.ENG](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.L_.2018.328.01.0082.01.ENG) (дата обращения: 06.12.2021).

<sup>8</sup> Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council amending Directive (EU) 2018/2001 of the European Parliament and of the Council, Regulation (EU) 2018/1999 of the European Parliament and of the Council and Directive 98/70/EC of the European Parliament and of the Council as regards the promotion of energy from renewable sources, and repealing Council Directive (EU) 2015/652 // EUR-Lex [Электронный ресурс]. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52021PC0557> (дата обращения: 06.12.2021).

<sup>9</sup> Directive (EU) 2018/2002 of the European Parliament and of the Council of 11 December 2018 amending Directive 2012/27/EU on energy efficiency // EUR-Lex [Электронный ресурс]. URL: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.L\\_.2018.328.01.0210.01.ENG](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.L_.2018.328.01.0210.01.ENG) (дата обращения: 06.12.2021).

<sup>10</sup> Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on energy efficiency (recast) // EUR-Lex [Электронный ресурс]. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52021PC0558> (дата обращения: 06.12.2021).

<sup>11</sup> EU energy in figures: Statistical pocketbook 2021. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2021. P. 10.

<sup>12</sup> Quarterly Report on European Gas Markets with focus on the European barriers in retail gas markets. P. 9 // European Commission [Электронный ресурс]. URL: [https://ec.europa.eu/energy/sites/default/files/quarterly\\_report\\_on\\_european\\_gas\\_markets\\_q4\\_2020\\_final.pdf](https://ec.europa.eu/energy/sites/default/files/quarterly_report_on_european_gas_markets_q4_2020_final.pdf) (дата обращения: 06.12.2021).

<sup>13</sup> Quarterly Report on European Gas Markets with focus on the impact of the global LNG market on EU gas prices. P. 9 // European Commission [Электронный ресурс]. URL: [https://ec.europa.eu/energy/sites/default/files/quarterly\\_report\\_on\\_european\\_gas\\_markets\\_q2\\_2021\\_final.pdf](https://ec.europa.eu/energy/sites/default/files/quarterly_report_on_european_gas_markets_q2_2021_final.pdf) (дата обращения: 06.12.2021).

<sup>14</sup> The Netherlands cuts Groningen gas production for 2020-2021 // Enerdata [Электронный ресурс]. URL: <https://www.enerdata.net/publications/daily-energy-news/netherlands-cuts-groningen-gas-production-2020-2021.html> (дата обращения: 06.12.2021).

<sup>15</sup> EU energy in figures: Statistical pocketbook 2021. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2021. P. 39.

<sup>16</sup> Quarterly Report on European Gas Markets with focus on the impact of the global LNG market on EU gas prices // European Commission [Электронный ресурс]. URL: [https://ec.europa.eu/energy/sites/default/files/quarterly\\_report\\_on\\_european\\_gas\\_markets\\_q2\\_2021\\_final.pdf](https://ec.europa.eu/energy/sites/default/files/quarterly_report_on_european_gas_markets_q2_2021_final.pdf) (дата обращения: 06.12.2021).



производство энергии в ЕС снизилось на 9%<sup>17</sup>; при этом особенно значительный спад наблюдался в добыче природного газа и в еще большей степени угля (практически на 2/3) при его замещении ВИЭ и биотопливом<sup>18</sup>.

В связи с тем, что в настоящее время не все объемы снижения собственного производства в ЕС полностью замещаются наращиванием использования ВИЭ, остается высокой зависимость от импорта энергоносителей из третьих стран. По данным на 2019 г., она составляла 60,7%, причем с 2000 г. эта цифра устойчиво растет. Наиболее высока зависимость от ввоза нефти и нефтепродуктов (96,8%) и природного газа (89,7%)<sup>19</sup>. В 2021 г. динамика импорта крайне неравномерна распределялась между странами-членами ЕС: в некоторых государствах (например, Венгрии и Португалии) наблюдался резкий рост (38% и 34% во 2 квартале 2021 г. по сравнению с тем же кварталом 2020 г.), в то время как в других (Дании, Нидерландах, Австрии) отмечалось значительное падение (более 20% за тот же временной отрезок)<sup>20</sup>. В общей сложности по всем видам топлива в наибольшей импортной зависимости ЕС находится от России, поставляющей (по данным на первое полугодие 2021 г.) 46,8% всего объема импортируемого газа; по газу значимыми экспортёрами в ЕС являются также Норвегия (20,5% импорта), Алжир (11,6%), США (6,3%) и Катар (4,3%). Россия является и наиболее крупным экспортёром нефти в ЕС (24,7% импорта в 1 полугодии 2021 г.); за ней следуют Норвегия (9,1%), Казахстан (8,9%), США (8,4%), Ливия (8,3%) и Нигерия (6,8%); более 33% импорта составляют другие страны, что позволяет говорить о значительной диверсифицированности нефтяных поставок по сравнению с газовыми. При этом некоторые страны-члены ЕС полностью зависят от поставок из России: ее доля в общем импорте нефти составляет 75–100% в таких странах-членах ЕС, как Болгария, Венгрия, Словакия и Финляндия; что касается импорта газа, аналогичная ситуация наблюдается в Болгарии, Чехии, Эстонии, Латвии, Венгрии, Австрии, Румынии, Словении, Словакии и Финляндии; кроме того, более чем половина (50–75%) всего импорта газа обеспечивается Россией в Германии, Польше и Швеции<sup>21</sup>. Стоит также подчеркнуть, что у большинства других действующих и потенциальных поставщиков природного газа в ЕС (Норвегии, Ливии, Алжира, Азербайджана, Туркменистана и т.д.) отсутствуют возможности резкого наращивания объемов поставок в той степени, чтобы ЕС смог позволить себе значительно снизить импорт из России<sup>22</sup>. Дополняется эта проблема актуальностью природного газа как более экологичного ископаемого вида топлива, чем нефть и уголь, в связи с чем спрос на него будет относительно стабильным в среднесрочной перспективе в процессе энергетического перехода<sup>23</sup>.

Подобная картина импортной зависимости от России вызывает в ЕС определенное беспокойство. Его обострение принято отсчитывать от газовых конфликтов зим 2005–2006 и 2008–2009 гг.<sup>24</sup>, в ходе которых транзит газа из России через Украину прерывался вследствие разногласий между двумя странами, оставляя Европу без жизненно необходимого топлива:

<sup>17</sup> EU energy in figures: Statistical pocketbook 2021. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2021. P. 37.

<sup>18</sup> Там же. С. 39.

<sup>19</sup> Там же. С. 24.

<sup>20</sup> Quarterly Report on European Gas Markets with focus on the impact of the global LNG market on EU gas prices. P. 10 // European Commission [Электронный ресурс]. URL: [https://ec.europa.eu/energy/sites/default/files/quarterly\\_report\\_on\\_european\\_gas\\_markets\\_q2\\_2021\\_final.pdf](https://ec.europa.eu/energy/sites/default/files/quarterly_report_on_european_gas_markets_q2_2021_final.pdf) (дата обращения: 06.12.2021).

<sup>21</sup> EU imports of energy products — recent developments // Eurostat Statistics Explained [Электронный ресурс]. URL: [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=EU\\_imports\\_of\\_energy\\_products\\_-\\_recent\\_developments#Overview](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=EU_imports_of_energy_products_-_recent_developments#Overview) (дата обращения: 06.12.2021).

<sup>22</sup> Extra EU supply potentials, TYNDP 2022 // ENTSOG [Электронный ресурс]. URL: [https://entsog.eu/sites/default/files/2021-05/7\\_ENTSOG%20-%20Extra%20EU%20supply%20potentials%20part%201.pdf](https://entsog.eu/sites/default/files/2021-05/7_ENTSOG%20-%20Extra%20EU%20supply%20potentials%20part%201.pdf) (дата обращения: 06.12.2021).

<sup>23</sup> Gas Market Report Q3-2021 // International Energy Agency [Электронный ресурс]. URL: [https://iea.blob.core.windows.net/assets/4fee1942-b380-43f8-bd86-671a742db18e/GasMarketReportQ32021\\_includingGas2021Analysisandforecastto2024.pdf](https://iea.blob.core.windows.net/assets/4fee1942-b380-43f8-bd86-671a742db18e/GasMarketReportQ32021_includingGas2021Analysisandforecastto2024.pdf) (дата обращения: 06.01.2022).

<sup>24</sup> Security of Supply Simulation // ENTSOG [Электронный ресурс]. URL: <https://www.entsog.eu/security-of-supply-simulation> (дата обращения: 06.12.2021).

22 дня перерыва в поставках перечеркнули 40 лет формирования репутации надежного поставщика (так как ответственность за их бесперебойность, даже невзирая на невиновность поставщика, полностью лежит именно на нем) и предопределили ускорение процесса уменьшения зависимости Европы от российского газа [Конопляник 2012, 81]. Одной из ключевых мер в рамках реализации данного направления политики стало принятие в 2009 г. Третьего энергетического пакета (ТЭП), направленного на либерализацию внутреннего энергетического рынка ЕС<sup>25</sup>; основным среди его положений, важных для России, стало отделение передающих частей от вертикально интегрированных газовых компаний. Кроме того, в 2014 г. была принята отдельная Стратегия европейской энергетической безопасности<sup>26</sup>, направленная на усиление механизмов координации на случаи перерыва в поставках, строительство интегрированного внутреннего энергетического рынка, увеличение объемов внутреннего производства энергии в ЕС, диверсификацию внешних поставок и соответствующей инфраструктуры, улучшение координации национальных регуляторов в сфере энергетики, обеспечение единогласия во внешней энергетической политике и т.п. Эта стратегия закономерно совпала с украинским кризисом, обострившим российско-европейские отношения; вскоре после ее принятия демонстративно был проведен стресс-тест европейской энергосистемы, направленный на выявление уязвимостей в случае полного прекращения российских газовых поставок либо прерывания украинского транзита<sup>27</sup>. Наконец, было принято отдельное постановление об обеспечении безопасности газовых поставок<sup>28</sup>. Параллельно с документальным закреплением вопросов энергетической безопасности ЕС активно осуществлял перевод газового ценообразования с привязанного к нефти на зависимого от спотовых цен на газовых хабах; эти процессы ускорились вследствие принятия ТЭП и мирового финансового кризиса с 2008 г.<sup>29</sup> С европейской точки зрения, это позволяет либерализовать внутренний рынок, усилить конкуренцию, а также избегать ситуации навязывания одним поставщиком (Россией) более высокой цены конкретной стране в случае ее сильной зависимости [Mikulska 2018, 56].

В связи с затянувшимся кризисом российско-европейских отношений европейская сторона уже традиционно применяет в своем дискурсе (как официальном, так и академическом) термины «энергетическое оружие»<sup>30</sup> (или «газовое оружие» [Henderson 2016]) России; природный газ называют инструментом «политического давления»<sup>31</sup>; российские газовые проекты в ЕС (особенно «Северный поток — 2», политические разногласия вокруг которого, в том числе с США, не утихали несколько лет [Andreyuk et al. 2021]) считаются «разделяющими» страны-члены, противоречащими принципу солидарности и укрепляющими российское «энергетическое доминирование» в Европе<sup>32</sup>. Последний проект во многом стал причиной обновления газовой директивы ТЭП

<sup>25</sup> Third energy package // European Commission [Электронный ресурс]. URL: [https://ec.europa.eu/energy/topics/markets-and-consumers/market-legislation/third-energy-package\\_en](https://ec.europa.eu/energy/topics/markets-and-consumers/market-legislation/third-energy-package_en) (дата обращения: 06.12.2021).

<sup>26</sup> Communication from the Commission to the European Parliament and the Council. European Energy Security Strategy // EUR-Lex [Электронный ресурс]. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A52014DC0330> (дата обращения: 06.12.2021).

<sup>27</sup> Gas stress test: Cooperation is key to cope with supply interruption // European Commission [Электронный ресурс]. URL: [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP\\_14\\_1162](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_14_1162) (дата обращения: 06.12.2021).

<sup>28</sup> Regulation (EU) 2017/1938 of the European Parliament and of the Council of 25 October 2017 concerning measures to safeguard the security of gas supply and repealing Regulation (EU) No 994/2010 // EUR-Lex [Электронный ресурс]. URL: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.L\\_.2017.280.01.0001.01.ENG](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.L_.2017.280.01.0001.01.ENG) (дата обращения: 06.12.2021).

<sup>29</sup> Ценообразование на рынках газа. Энергетический бюллетень. Выпуск 21 // Аналитический центр при Правительстве Российской Федерации [Электронный ресурс]. URL: <https://ac.gov.ru/files/publication/a/4857.pdf> (дата обращения: 06.12.2021).

<sup>30</sup> Bütikofer: "Putin nutzt Gas als Energiewaffe" // ZDF [Электронный ресурс]. URL: <https://www.zdf.de/nachrichten/politik/energie-gas-preise-nord-stream-2-russland-100.html> (дата обращения: 06.12.2021).

<sup>31</sup> Energy as a tool of foreign policy of authoritarian states, in particular Russia // European Parliament [Электронный ресурс]. URL: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/603868/EXPO\\_STU\(2018\)603868\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/603868/EXPO_STU(2018)603868_EN.pdf) (дата обращения: 06.12.2021).

<sup>32</sup> European Parliament recommendation of 16 September 2021 to the Council, the Commission and the Vice-President of the Commission / High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy on the direction of EU-Russia political relations // European Parliament [Электронный ресурс]. URL: [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2021-0259\\_EN.html#title1](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2021-0259_EN.html#title1) (дата обращения: 06.12.2021).

в 2019 г., что отразило стремление наднациональных органов ЕС всеми доступными способами воспрепятствовать его реализации<sup>33</sup>; в итоге нормы ТЭП распространились на морские газопроводы, направленные в ЕС из третьих стран, и «Северный поток — 2» может эксплуатироваться только на половину своей мощности<sup>34</sup>. Завершение строительства данного газопровода и затягивание его сертификации Федеральным сетевым агентством Германии на неопределенный срок под юридическим предлогом<sup>35</sup> является наиболее актуальным из ключевых событий российско-европейских энергетических отношений, предшествовавших энергетическому кризису 2021 г.

### Анализ кризиса

В ЕС энергетический кризис был связан с резким повышением стоимости природного газа, электричества и сертификатов на выбросы CO<sub>2</sub>, которое началось в 2021 г. Несмотря на подорожание и иных видов ископаемого топлива, в широкий политический дискурс попали именно газовые вопросы, поскольку в ЕС наибольший уровень политизации энергетики (то есть придание энергетическим отношениям, которые являются по своей сути торговыми, политической окраски и их привязка к вопросам безопасности, текущим политическим кризисам и т.п.) традиционно наблюдается именно в секторе природного газа, так как в части других импортируемых видов топлива существует намного большее разнообразие способов транспортировки, вследствие чего поставщиков из разных частей света найти значительно проще [Иванов 2017, 1742]. В целом события на энергетических рынках с сентября 2021 г. были названы кризисом во многом из-за их неожиданности, расхождения ожиданий по росту как европейской, так и в принципе мировой экономики после шока, связанного с пандемией, с более высокими реальными показателями, что подогревалось активизацией энергополитической повестки в СМИ и политическом дискурсе<sup>36</sup>. Кроме того, кризис «не вовремя» пришелся на период подготовки к саммиту Конференции сторон Рамочной конвенции ООН об изменении климата (COP26): в то время как предполагалось, что государства должны договариваться о более ускоренных мерах отказа от ископаемых видов топлива ради приближения к цели ограничения потепления до 1,5°C к 2100 г., в реальности даже в наиболее развитых экономиках происходил «откат» именно к этим видам топлива.

Среди основных причин кризиса в ЕС можно назвать следующие:

*Ускоренное восстановление экономики после пандемии, оживление деловой активности*, вызвавшее «спросовый шок» на энергоносители, особенно природный газ<sup>37</sup>. Во 2 и 3 квартале 2021 г. объем ВВП ЕС стал расти (прирост более 2% за квартал), причем еще более наглядно он заметен по сравнению с соответствующими кварталами 2020 г.<sup>38</sup> Рост спроса

<sup>33</sup> Gas Directive amendment: implications for Nord Stream 2 // The Oxford Institute for Energy Studies [Электронный ресурс]. URL: <https://www.oxfordenergy.org/publications/gas-directive-amendment-implications-nord-stream-2/> (дата обращения: 06.12.2021).

<sup>34</sup> Directive (EU) 2019/692 of the European Parliament and of the Council of 17 April 2019 amending Directive 2009/73/EC concerning common rules for the internal market in natural gas // EUR-Lex [Электронный ресурс]. URL: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.L\\_.2019.117.01.0001.01.ENG](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.L_.2019.117.01.0001.01.ENG) (дата обращения: 06.12.2021).

<sup>35</sup> Verfahren zur Zertifizierung der Nord Stream 2 vorläufig ausgesetzt // Bundesnetzagentur [Электронный ресурс]. URL: [https://www.bundesnetzagentur.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2021/20211116\\_NOS2.html](https://www.bundesnetzagentur.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2021/20211116_NOS2.html) (дата обращения: 06.12.2021).

<sup>36</sup> Ценовые шоки и ожидания на энергетических рынках. Энергетический бюллетень. Выпуск 101 // Аналитический центр при Правительстве Российской Федерации [Электронный ресурс]. URL: <https://ac.gov.ru/uploads/2-Publications/Energobulleten/2021/Energobulleten101.pdf> (дата обращения: 06.12.2021).

<sup>37</sup> Энергетический кризис в Европе: как совместить институты газового рынка и зеленый переход? // Youtube [Электронный ресурс]. URL: <https://www.youtube.com/watch?v=ZIEu4gYIQYA> (дата обращения: 15.12.2021).

<sup>38</sup> GDP and employment flash estimates for the third quarter of 2021 // Eurostat [Электронный ресурс]. URL: <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/11563375/2-16112021-AP-EN.pdf/40627330-2e22-37f4-37c3-fa506afcd073#:~:text=GDP%20growth%20in%20the%20euro.office%20of%20the%20European%20Union> (дата обращения: 06.12.2021).

на природный газ оказался еще более высоким, составив 6% за 2021 г.<sup>39</sup> Дополнительный спрос на него был обусловлен и реализацией плана Германии — крупнейшего потребителя энергоресурсов в ЕС — по отказу от атомной энергии к 2022 г.

*Погодные условия*, в частности холодная зима 2020–2021 гг., в течение которой объемы потребления энергоресурсов в ЕС значительно возросли; в ходе нескольких холодных периодов в апреле–мае 2021 г. некоторым странам-членам ЕС также приходилось переключаться с заполнения подземных газовых хранилищ (ПГХ) к отбору газа из них<sup>40</sup>. Маловетренные погодные условия снизили и объем оффшорной ветрогенерации. Одновременно сыграл роль фактор необычно холодной зимы в США (в частности, в штате Техас), вследствие чего снизилось количество отправляющихся в Европу и Азию газозовов. Жаркое лето в Европе, США и Азии вызвало рост спроса на энергию летом из-за необходимости дополнительного кондиционирования, а засуха в Латинской Америке — повышенное потребление СПГ в силу ограниченной генерации энергии гидроэлектростанциями<sup>41</sup>.

*Трансформации на рынках сжиженного природного газа (СПГ)*: в 2021 г. рост поставок СПГ в ЕС составил 5% вместо 10%, наблюдавшихся ежегодно в 2016–2019 гг., на фоне ощутимого снижения поставок СПГ из Норвегии, Нигерии и Тринидада и Тобаго, которое произошло как вследствие спада производства в этих государствах, так и отчасти в силу возросшей в свете пандемии стоимости международных перевозок<sup>42</sup>. Важнейшим фактором стало переориентирование поставщиков в другие части света из-за более высокого спроса и, соответственно, более привлекательных предложений по закупочным ценам на неевропейских рынках. В итоге 80% всего прибавленного объема производства СПГ в мире в 2021 г. направлялось в Китай; поставки СПГ в Азию увеличились на 11%, в Америку — на 59%, в то время как в Европу осуществлялись по остаточному принципу<sup>43</sup>.

*Ограниченные объемы поставок СПГ из США*, что было обусловлено не только погодными условиями и экономическими последствиями пандемии, но и новыми климатическими приоритетами президента Дж. Байдена, которые привели к снижению капиталовложений в добычу сланцевого газа<sup>44</sup>.

*Ограниченные объемы поставок трубопроводного газа*: импорт из Норвегии во 2 квартале 2021 г. упал ниже 20%, до минимума с 2015 г.; снизились и поставки из Ливии<sup>45</sup>.

*Изменения в климатической политике ЕС*: принятие Климатического закона и предложение пакета мер «Fit for 55»<sup>46</sup> в рамках его реализации. В числе этих мер — план пересмотра Системы торговли выбросами (СТВ) ЕС, который предполагает снизить выбросы в СТВ-секторах на 61%

<sup>39</sup> Gas Market Report Q3-2021 // International Energy Agency [Электронный ресурс]. URL: [https://iea.blob.core.windows.net/assets/4fee1942-b380-43f8-bd86-671a742db18e/GasMarketReportQ32021\\_includingGas2021Analysisandforecastto2024.pdf](https://iea.blob.core.windows.net/assets/4fee1942-b380-43f8-bd86-671a742db18e/GasMarketReportQ32021_includingGas2021Analysisandforecastto2024.pdf) (дата обращения: 06.01.2022).

<sup>40</sup> Quarterly Report on European Gas Markets with focus on the impact of the global LNG market on EU gas prices. P. 3 // European Commission [Электронный ресурс]. URL: [https://ec.europa.eu/energy/sites/default/files/quarterly\\_report\\_on\\_european\\_gas\\_markets\\_q2\\_2021\\_final.pdf](https://ec.europa.eu/energy/sites/default/files/quarterly_report_on_european_gas_markets_q2_2021_final.pdf) (дата обращения: 06.12.2021).

<sup>41</sup> Europe's energy crisis conundrum // European Union Institute for Security Studies [Электронный ресурс]. URL: [https://www.iss.europa.eu/sites/default/files/EUISSFiles/Brief\\_2\\_Energy%20Crisis\\_web.pdf](https://www.iss.europa.eu/sites/default/files/EUISSFiles/Brief_2_Energy%20Crisis_web.pdf) (дата обращения: 06.02.2022).

<sup>42</sup> Quarterly Report on European Gas Markets with focus on the impact of the global LNG market on EU gas prices // European Commission [Электронный ресурс]. URL: [https://ec.europa.eu/energy/sites/default/files/quarterly\\_report\\_on\\_european\\_gas\\_markets\\_q2\\_2021\\_final.pdf](https://ec.europa.eu/energy/sites/default/files/quarterly_report_on_european_gas_markets_q2_2021_final.pdf) (дата обращения: 06.12.2021).

<sup>43</sup> Lessons from the Rally in European Energy Prices // Center for Strategic and International Studies [Электронный ресурс]. URL: [https://www.csis.org/analysis/lessons-rally-european-energy-prices?utm\\_source=telegram.me&utm\\_medium=social&utm\\_campaign=euroki-evropeyskogo-tsenovogo-ralliodna](https://www.csis.org/analysis/lessons-rally-european-energy-prices?utm_source=telegram.me&utm_medium=social&utm_campaign=euroki-evropeyskogo-tsenovogo-ralliodna) (дата обращения: 06.12.2021).

<sup>44</sup> Europe's energy crisis conundrum // European Union Institute for Security Studies [Электронный ресурс]. URL: [https://www.iss.europa.eu/sites/default/files/EUISSFiles/Brief\\_2\\_Energy%20Crisis\\_web.pdf](https://www.iss.europa.eu/sites/default/files/EUISSFiles/Brief_2_Energy%20Crisis_web.pdf) (дата обращения: 06.02.2022).

<sup>45</sup> Quarterly Report on European Gas Markets with focus on the impact of the global LNG market on EU gas prices. P. 10–11 // European Commission [Электронный ресурс]. URL: [https://ec.europa.eu/energy/sites/default/files/quarterly\\_report\\_on\\_european\\_gas\\_markets\\_q2\\_2021\\_final.pdf](https://ec.europa.eu/energy/sites/default/files/quarterly_report_on_european_gas_markets_q2_2021_final.pdf) (дата обращения: 06.12.2021).

<sup>46</sup> Communication from the Commission to the European parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions // European Commission [Электронный ресурс]. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021DC0550&from=EN> (дата обращения: 06.12.2021).



к 2030 г. по сравнению с 2005 г. (текущая цель — 43%<sup>47</sup>) с ежегодным снижением «потолка» на 4,2% с 2024 г., а также дополнительным единоразовым снижением в 117 млн тонн в CO<sub>2</sub>-эквиваленте<sup>48</sup>. Этот фактор следует рассматривать отдельно, так как повлиял он только на увеличение стоимости сертификатов на выбросы углекислого газа.

Таким образом, наиболее распространенное объяснение энергетического кризиса 2021–2022 гг. в ЕС — одновременное воздействие на рынок всех этих факторов, которые по своей сути в основном являются не структурными, а «моментальными», возникшими на волне актуальных и абсолютно разнородных тенденций: в единую плоскость помещаются восстановление экономики, холодная зима, ремонтные работы на трубопроводах из Норвегии и европейская СТВ. С другой стороны, в противовес этим факторам, выделяемым экспертным сообществом и самими европейскими энергетическими регуляторами, приводятся иные, конъюнктурные, носящие системный и более долговременный характер:

- снижение эластичности предложения электроэнергии, которое произошло вследствие достаточно быстрого отказа стран-членов ЕС от использования угля и многих — от генерации атомной энергии, а также из-за параллельного ускоренного внедрения ВИЭ, электрогенерация из которых критическим образом зависит от погодных условий<sup>49</sup>;
- выстраивание рыночной модели, в которой доминируют спотовые продажи, и даже стоимость поставок по долгосрочным контрактам привязана к спотовым ценам<sup>50</sup> (вместо фиксированной цены и стандартной схемы «бери или плати»);
- глобализация мировых рынков природного газа, стимулируемая политикой диверсификации и иными инструментами внешней энергетической политики ЕС, что хотя и способствует, с точки зрения европейских лидеров, усилению энергетической безопасности, но в то же время повышает уязвимость европейского рынка, делая его зависимым даже от незначительных изменений на рынках в других частях света<sup>51</sup>.

В итоге с более системной точки зрения кризис возник не вследствие «стечения обстоятельств», а по причине того, что энергетический рынок ЕС стал ориентирован не на эффективность, а на политические и идеологические цели<sup>52</sup>.

Сам кризис выражается в том, что объемы газа в подземных газовых хранилищах ЕС резко сократились (без возможности быстрого восстановления запасов), а спотовая цена данного вида топлива начала резко повышаться. К середине сентября 2021 г. ПХГ в ЕС были заполнены на 71%, что является минимальным значением с 2011 г., когда статистика по заполняемости ПХГ в принципе стала открыта для широкого доступа<sup>53</sup>. С конца июля 2021 г. по конец января

<sup>47</sup> Directive (EU) 2018/410 of the European Parliament and of the Council of 14 March 2018 amending Directive 2003/87/EC to enhance cost-effective emission reductions and low-carbon investments, and Decision (EU) 2015/1814 // EUR-Lex [Электронный ресурс]. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32018L0410> (дата обращения: 06.12.2021).

<sup>48</sup> Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council amending Directive 2003/87/EC establishing a system for greenhouse gas emission allowance trading within the Union, Decision (EU) 2015/1814 concerning the establishment and operation of a market stability reserve for the Union greenhouse gas emission trading scheme and Regulation (EU) 2015/757 // EUR-Lex [Электронный ресурс]. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52021PC0551> (дата обращения: 06.12.2021).

<sup>49</sup> Пленарная сессия по природоподобным технологиям // Росконгресс [Электронный ресурс]. URL: <https://roscongress.org/sessions/kmu-2021-plenarnaya-sessiya-po-prirodopodobnym-tekhnologiyam/translation/> (дата обращения: 15.12.2021).

<sup>50</sup> Там же.

<sup>51</sup> Lessons from the Rally in European Energy Prices // Center for Strategic and International Studies [Электронный ресурс]. URL: [https://www.csis.org/analysis/lessons-rally-european-energy-prices?utm\\_source=telegram.me&utm\\_medium=social&utm\\_campaign=uroki-evropeyskogo-tsenovogo-ralliodna](https://www.csis.org/analysis/lessons-rally-european-energy-prices?utm_source=telegram.me&utm_medium=social&utm_campaign=uroki-evropeyskogo-tsenovogo-ralliodna) (дата обращения: 06.12.2021).

<sup>52</sup> Пленарная сессия по природоподобным технологиям // Росконгресс [Электронный ресурс]. URL: <https://roscongress.org/sessions/kmu-2021-plenarnaya-sessiya-po-prirodopodobnym-tekhnologiyam/translation/> (дата обращения: 15.12.2021).

<sup>53</sup> Big Bounce: Russian gas amid market tightness // The Oxford Institute for Energy Studies [Электронный ресурс]. URL: <https://www.oxfordenergy.org/wpcms/wp-content/uploads/2021/09/Russian-gas-amid-market-tightness.pdf> (дата обращения: 06.12.2021).

2022 г. уровень заполненности ПХГ ЕС (вместе с Великобританией) на пике не превышал 78%, а к 29 января 2022 г. составлял около 39%. Для сравнения: в октябре–ноябре 2020 г. в преддверии зимы ПХГ Европы были заполнены на 95%<sup>54</sup>.

Рост цен можно разделить на две фазы:

- 1) март–июль 2021 г. Главная причина на данном этапе — отток основных объемов торговли СПГ, в том числе таких крупнейших поставщиков, как Катар и США, на азиатские рынки<sup>55</sup>. Несмотря на то, что цены на газ повысились практически в 3 раза по сравнению с первым полугодием 2020 г., а цены на уголь — на 67% по сравнению с тем же периодом, эта фаза не считается кризисной. За первое полугодие 2021 г. ЕС заплатил за импорт газа в 2,5 раза больше, чем за тот же период 2020 г.<sup>56</sup>
- 2) сентябрь–декабрь 2021 г. В этот период отмечается паника на рынке природного газа, в связи с чем его стоимость продолжает расти, причем в больших масштабах<sup>57</sup>. Только за месяц с 19 августа по 20 сентября 2021 г. стоимость фьючерсов на газ на крупнейшем хабе TTF поднялась с 40 до 75 €/МВт·ч, то есть на 87,5%. При этом стоит учесть, что в январе 2021 г. их стоимость составляла 17–18 €/МВт·ч; такой же она была и в январе 2020 г. и оставалась с незначительными изменениями на протяжении всего года. Пиковых значений в 180,27 €/МВт·ч она достигла 21 декабря 2021 г., за один день поднявшись почти на 23%<sup>58</sup>.

В конце декабря 2021 г. началась третья фаза высоких цен на природный газ в ЕС, которая примерно соответствует периоду середины октября–начала декабря. Ее отличительной чертой является то, что, несмотря на продолжающийся кризисный характер положения на европейском газовом рынке, ситуация частично перестала доминировать в информационно-политической повестке ЕС. Во многом на это повлияло то, что в декабре 2021 г. «азиатская премия» перестала быть актуальной, вследствие чего в конце декабря–январе 2022 г. в ЕС направились рекордные объемы СПГ, в особенности американского<sup>59</sup>. В то же время это способствовало только тому, что стоимость газа «отскочила» от пиковых значений середины декабря, но все еще сохранила высокие значения по сравнению с началом и серединой 2021 г.<sup>60</sup> Вслед за ценами на газ значительно увеличились и цены на электричество, и на сертификаты на выбросы CO<sub>2</sub><sup>61</sup>.

Россия не играет прямой роли в энергетическом кризисе ЕС, однако, как крупнейший поставщик, не могла не попасть в эпицентр политических дискуссий на волне неконтролируемого роста цен на газ. В этой связи она на время стала единственным «сдерживающим фактором» в свете поручения Президента РФ В.В. Путина ключевому экспортеру трубопроводного газа, ПАО «Газпром», нарастить объемы газа в ПХГ в Австрии и Германии<sup>62</sup>. После данного поручения 27 октября за

<sup>54</sup> Historical data // AGSI+ [Электронный ресурс]. URL: <https://agsi.gie.eu/#/historical/eu> (дата обращения: 06.12.2021).

<sup>55</sup> Энергетический кризис в Европе: как совместить институты газового рынка и зеленый переход? // Youtube [Электронный ресурс]. URL: <https://www.youtube.com/watch?v=ZIEu4gYIQYA> (дата обращения: 15.12.2021).

<sup>56</sup> Quarterly Report on European Gas Markets with focus on the impact of the global LNG market on EU gas prices. P. 11 // European Commission [Электронный ресурс]. URL: [https://ec.europa.eu/energy/sites/default/files/quarterly\\_report\\_on\\_european\\_gas\\_markets\\_q2\\_2021\\_final.pdf](https://ec.europa.eu/energy/sites/default/files/quarterly_report_on_european_gas_markets_q2_2021_final.pdf) (дата обращения: 06.12.2021).

<sup>57</sup> Там же.

<sup>58</sup> EU natural gas // Trading Economics [Электронный ресурс]. URL: <https://tradingeconomics.com/commodity/eu-natural-gas> (дата обращения: 06.12.2021).

<sup>59</sup> Gas gap in Europe drives U.S. LNG exports to record high // Reuters [Электронный ресурс]. URL: <https://www.reuters.com/markets/commodities/gas-gap-europe-drives-us-lng-exports-record-high-2022-01-06/> (дата обращения: 06.02.2022).

<sup>60</sup> EU natural gas // Trading Economics [Электронный ресурс]. URL: <https://tradingeconomics.com/commodity/eu-natural-gas> (дата обращения: 06.12.2021).

<sup>61</sup> Quarterly report on European Electricity Markets with focus on the impact of wholesale electricity prices on household retail prices // European Commission [Электронный ресурс]. URL: [https://energy.ec.europa.eu/system/files/2022-01/Quarterly%20Report%20on%20European%20Electricity%20markets%20Q3%202021\\_v1.2\\_1.pdf](https://energy.ec.europa.eu/system/files/2022-01/Quarterly%20Report%20on%20European%20Electricity%20markets%20Q3%202021_v1.2_1.pdf) (дата обращения: 06.12.2021).

<sup>62</sup> Владимир Путин поручил увеличить поставки газа в Европу после заполнения хранилищ в РФ // Первый канал [Электронный ресурс]. URL: <https://www.1tv.ru/news/2021-10-27/415442-vladimir-putin-poruchil-uvlichit-postavki-gaza-v-evropu-posle-zapolneniya-hranilisch-v-rf> (дата обращения: 06.12.2021).



2 дня цена фьючерсов на газ на TTF просела на 22 €/МВт ч<sup>63</sup>. В этом смысле Россия — достаточно уникальный пример среди крупных поставщиков энергоносителей в ЕС, так как вследствие государственной собственности на контрольный пакет акций крупнейших энергетических компаний способна регулировать рыночные отношения с помощью политической воли (в отличие, например, от США, которые, несмотря на достижение политических договоренностей с ЕС по поставкам СПГ, не способны значительно нарастить их в свете ориентированности компаний, находящихся в частных руках, на более рентабельные рынки — именно поэтому наращивание американских поставок произошло только тогда, когда европейские рынки перестали быть менее привлекательными по сравнению с азиатскими).

В то же время в свете преимущественно конфронтационного характера политических отношений между Россией и ЕС и с учетом непрекращающегося беспокойства ЕС об энергетической зависимости от России, энергетический кризис закономерно вызвал широкую критику адрес России в европейских политических кругах. Так, более 40 членов Европейского парламента обратились в ЕК с просьбой начать расследование деятельности «Газпрома», подозревая его в «манипуляции рынком и потенциальном нарушении норм конкуренции в ЕС»<sup>64</sup>. Все эти обвинения возникают, несмотря на то, что российская экспортная стратегия не первое десятилетие адаптируется к многочисленным меняющимся и усложняющимся нормам европейского законодательства, начиная от ТЭП и заканчивая его обновленной газовой директивой. Параллельно «Газпром» пережил многолетнее антимонопольное расследование, а его дочерние компании и компании, в которых он является акционером, в ЕС не перестают проходить через судебные разбирательства, связанные с конкретными проектами. Кроме того, в меняющихся условиях европейского энергетического рынка в настоящий момент 87% поставок «Газпрома» в ЕС привязаны к спотовым ценам на хабах и только 13% имеют компонент нефтяной индексации<sup>65</sup> — несмотря на то, что в российской внешней политике именно долгосрочные контракты расцениваются как фактор стабильности энергетических и отчасти политических отношений с потребителем. В этой связи в самый разгар кризиса два 15-летних контракта с «Газпромом» заключила Венгрия<sup>66</sup> — страна-член ЕС, политика которой часто расценивается как во многом ориентированная на сотрудничество с Россией, что выражается не только в тесных энергетических отношениях, но и в многочисленных политических жестах, среди которых можно назвать признание российской вакцины против COVID-19 («Спутник V») на венгерской территории. Тем не менее в большинстве государств ЕС большой отклик находит заявление главы Международного энергетического агентства о том, что в условиях кризиса Россия «могла бы быть более полезной» и «легко нарастить поставки газа в Европу на 15%»<sup>67</sup>. Подчеркивается, что, несмотря на восстановление спроса в ЕС, поставки российского газа не достигли допандемийного уровня и остаются относительно низкими, и, хотя Россия выполняет все обязательства по долгосрочным контрактам, ее продажи газа на спотовых рынках считаются недостаточными<sup>68</sup>. Отмечается, что еще во 2 квартале и в летний период 2021 г.

<sup>63</sup> EU natural gas // Trading Economics [Электронный ресурс]. URL: <https://tradingeconomics.com/commodity/eu-natural-gas> (дата обращения: 06.12.2021).

<sup>64</sup> Group of EU lawmakers seeks probe of Gazprom's role in gas price surge // Reuters [Электронный ресурс]. URL: <https://www.reuters.com/business/energy/group-eu-lawmakers-seeks-probe-gazproms-role-gas-price-surge-2021-09-17/> (дата обращения: 06.12.2021).

<sup>65</sup> Quarterly Report on European Gas Markets with focus on the impact of the global LNG market on EU gas prices. P. 14 // European Commission [Электронный ресурс]. URL: [https://ec.europa.eu/energy/sites/default/files/quarterly\\_report\\_on\\_european\\_gas\\_markets\\_q2\\_2021\\_final.pdf](https://ec.europa.eu/energy/sites/default/files/quarterly_report_on_european_gas_markets_q2_2021_final.pdf) (дата обращения: 06.12.2021).

<sup>66</sup> Заключены 15-летние контракты на поставку российского газа в Венгрию // Газпром [Электронный ресурс]. URL: <https://www.gazprom.ru/press/news/2021/september/article538438/> (дата обращения: 06.12.2021).

<sup>67</sup> IEA: Green energy needed to avoid turbulent prices // BBC news [Электронный ресурс]. URL: <https://www.bbc.com/news/business-58901566> (дата обращения: 06.12.2021).

<sup>68</sup> Europe's energy crisis is making the market nervous. And analysts expect record-high prices to persist // CNBC [Электронный ресурс]. URL: <https://www.cnbc.com/2021/09/16/europes-energy-crisis-is-making-the-market-nervous-ahead-of-winter.html> (дата обращения: 06.12.2021).

«Газпром» забронировал меньшие, чем ожидалось, транзитные мощности через газотранспортную систему Украины и по газопроводу Ямал — Европа, что интерпретируют как способ убедить ЕС в необходимости скорейшего введения в эксплуатацию «Северного потока — 2»<sup>69</sup>. Россия данные намерения отрицает, одновременно признавая, что новый газопровод позволил бы увеличить поставки на 10%<sup>70</sup>. По этой причине, а также потому, что в западном восприятии Россия стремится сохранить свое энергетическое доминирование в Европе и таким образом нарастить геополитическое влияние, в информационном дискурсе ЕС и США высказываются мнения о применении Россией кризиса для своей выгоды<sup>71</sup>.

В итоге, несмотря на то, что дискурс обвинений в адрес России не является общепринятым во всех государствах ЕС и большая его часть исходит от СМИ, экспертов, исследовательских центров и политиков Великобритании, США и наднациональных институтов ЕС, традиционно достаточно негативно расположенных к РФ, не исключено, что в свете подобного понимания российской политики вся Европа на кейсе энергетического кризиса может укрепиться в своем восприятии угрозы того, что Россия использует энергетику в качестве инструмента политического давления.

### Обсуждение

Поскольку Россия не находится в кризисном состоянии относительно ситуации на энергетических рынках, изменение ситуации не будет выгодным для нее прежде всего в экономическом плане. В политическом аспекте, если бы отношения России и ЕС не носили конфронтационный характер, преодоление Европой энергетического кризиса привело бы к стабилизации, но в настоящей ситуации оно повлечет за собой только переключение внимания с краткосрочного кризиса на долгосрочный. В то же время, учитывая, что Германия не намерена на зиму 2021–2022 г. вводить в эксплуатацию «Северный поток — 2», Россия могла бы воспользоваться «вакуумом» в европейских ПХГ и нарастить свою долю на европейском рынке, в перспективе стремясь сохранить ее. Таким образом, даже если в будущем произойдет возвращение к текущим объемам поставок, за точку отсчета будет браться уже более высокая цифра, и этот возврат будет рассматриваться ЕС как успешная диверсификация, что в итоге замедлит неизбежный, но долгосрочный процесс отказа ЕС от российских поставок.

В долгосрочной перспективе России так или иначе будет необходимо переориентировать свою экспортную стратегию по отношению к ЕС так, чтобы минимизировать экономические потери от неизбежного снижения спроса на природный газ европейскими потребителями по мере прогресса в энергетическом переходе. Более того, для России целесообразно встроиться в климатическую повестку, которая надолго укореняется в мировой политике и которую не смогут игнорировать большинство государств мира. Россия уже приняла Стратегию социально-экономического развития с низким уровнем выбросов парниковых газов до 2050 г.<sup>72</sup> и ориентируется на достижение углеродной нейтральности к 2060 г.<sup>73</sup>, однако во внешней политике предпочитает оставаться на традиционных позициях, выступая против политизации

<sup>69</sup> Quarterly Report on European Gas Markets with focus on the impact of the global LNG market on EU gas prices. P. 13 // European Commission [Электронный ресурс]. URL: [https://ec.europa.eu/energy/sites/default/files/quarterly\\_report\\_on\\_european\\_gas\\_markets\\_q2\\_2021\\_final.pdf](https://ec.europa.eu/energy/sites/default/files/quarterly_report_on_european_gas_markets_q2_2021_final.pdf) (дата обращения: 06.12.2021).

<sup>70</sup> US and Russia eye Europe's energy crisis, doubling down on gas // openDemocracy [Электронный ресурс]. URL: <https://www.opendemocracy.net/en/oureconomy/us-and-russia-eye-europes-energy-crisis-doubling-down-on-gas/> (дата обращения: 06.12.2021).

<sup>71</sup> Putin exploits Europe's energy crisis // Axios [Электронный ресурс]. URL: <https://www.axios.com/putin-europe-gas-energy-crisis-d67d61d8-1424-4d4b-843d-3c35d9040ed6.html> (дата обращения: 06.12.2021).

<sup>72</sup> Правительство утвердило Стратегию социально-экономического развития России с низким уровнем выбросов парниковых газов до 2050 г. // Правительство России [Электронный ресурс]. URL: <http://government.ru/docs/43708/> (дата обращения: 06.12.2021).

<sup>73</sup> Пленарное заседание международного форума «Российская энергетическая неделя» // Президент России [Электронный ресурс]. URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/66916> (дата обращения: 06.12.2021).

изменения климата на международном уровне<sup>74</sup>. Между тем политизация уже произошла и стала необратимой, в связи с чем России выгоднее стать активным участником мировой климатической политики сейчас, когда «правила игры» только начинают формироваться, чем через несколько лет, когда она уже не сможет оказать влияние на эту систему, сформированную другими государствами без ее участия. В то же время на уровне внутренней политики важно выработать собственную модель перехода к углеродной нейтральности, которая будет учитывать особенности социального и экономического устройства и, вероятнее всего, отдавать приоритет иным методам и технологиям декарбонизации, нежели ЕС (энергии водорода, поглощающей способности лесов, технологиям улавливания и захоронения углерода); это, в свою очередь, открывает большие перспективы для стимулирования модернизации и развития циркулярной экономики.

Для ЕС практически единственным реалистичным решением кризиса в краткосрочной перспективе является ускоренная сертификация «Северного потока — 2», которая повлияет на снижение цен на газ не только путем поставки дополнительных объемов на европейский рынок, но и путем стабилизации всего рынка и ожиданий его игроков (так же, как заявление В.В. Путина повлияло на цены в октябре 2021 г., но с более долгосрочным эффектом). В среднесрочной перспективе для ЕС представляется целесообразным наращивание инвестиций в атомную энергию и природный газ, которые с определенными оговорками включены в принятую в феврале 2022 г. так называемую «зеленую таксономию» (перечень низкоуглеродных источников энергии)<sup>75</sup>. Развитие атомной энергетики позволило бы значительно снизить зависимость ЕС от импорта ископаемых видов топлива и решило бы многие политические проблемы, связанные с импортной зависимостью, а также способствовало бы ускоренной реализации энергетического перехода; продолжение инвестиций в газовые проекты, в свою очередь, будет соответствовать реализации политики диверсификации поставщиков и маршрутов поставки и станет основой для предотвращения подобных кризисов в дальнейшем. В долгосрочной перспективе с учетом того, что ЕС твердо придерживается климатического курса, было бы целесообразным инвестировать в технологии аккумулирования энергии из возобновляемых источников, которые способствовали бы предотвращению кризисов, подобных исследуемому.

В контексте российско-европейских отношений существуют системные и долгосрочные решения, которые потенциально могли бы стать проводниками на пути выхода из кризиса. Ключевым из них для энергетических отношений могло бы стать восстановление и расширение Энергетического диалога Россия — ЕС, учрежденного в 2000 г. и замороженного в 2014 г.<sup>76</sup>, в институциональной форме, с постоянными диалоговыми форматами. Такой шаг ознаменовал бы тенденцию к переходу от простого энергетического взаимодействия (отношений купли-продажи), глубоко осложненного политической составляющей, к сотрудничеству. Очевидно, что ЭнергодIALOG не разрешит всех проблем российско-европейских энергетических отношений, но присутствие в них постоянной площадки для дискуссий и их регулярное ведение станут важным достижением в этой области.

<sup>74</sup> В Кремле прокомментировали блокировку проекта резолюции по климату // РИА Новости [Электронный ресурс]. URL: <https://ria.ru/20211214/klimat-1763632327.html> (дата обращения: 16.12.2021).

<sup>75</sup> EU Taxonomy: Commission presents Complementary Climate Delegated Act to accelerate decarbonization // European Commission [Электронный ресурс]. URL: [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip\\_22\\_711](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_22_711) (дата обращения: 06.02.2022).

<sup>76</sup> ЭнергодIALOG Россия — ЕС // Министерство энергетики [Электронный ресурс]. URL: <https://minenergo.gov.ru/node/14646> (дата обращения: 06.12.2021).

Климатическое партнерство России и ЕС также могло бы открыть путь к восстановлению доверия между сторонами. Одной из перспектив может быть заключение рамочного соглашения по климатическому сотрудничеству, в котором была бы обозначена приверженность целям борьбы с изменением климата и намерению совместно работать в этой сфере. Для российско-европейских отношений сам факт заключения нового соглашения о сотрудничестве означал бы многое в политическом плане. Основными аспектами такого сотрудничества могут стать «зеленые» инвестиции и возобновляемая энергетика с учетом российского экспортного потенциала энергии водорода<sup>77</sup>. В долгосрочной перспективе это могло бы стать логичным переходом от текущей модальности российско-европейского экспортно-импортного взаимодействия к ее более экологичной и современной форме. Несмотря на то, что ни одна из сторон в настоящий момент не рассматривает подобное сотрудничество как опцию в краткосрочной перспективе, оно является потенциально реалистичным способом продвижения к налаживанию российско-европейских отношений<sup>78</sup>.

### **Заключение**

Энергетический кризис 2021–2022 гг. высвечивает и вновь вводит в широкий политический дискурс системное кризисное состояние энергетического взаимодействия России и ЕС, а также отчасти нивелирует оптимизм европейских политиков и их представления о беспрепятственности пути развития по треку ускоренной декарбонизации. В итоге, поскольку уже в январе 2022 г. он частично уступил место в информационно-политической повестке ЕС иным «моментальным» политическим тенденциям, разрешения требует не столько сам кризис, сколько набор структурных проблем, имеющих более давние корни, чем 2020–2021 гг.

Главный тезис, независимо от того, какими конкретно будут эти решения, заключается в том, что они должны приниматься на высшем политическом уровне и должны быть направлены в сторону сотрудничества, а не продолжения конфронтации. Очевидно, что продолжение текущей политики, во многом иницируемой ЕС, повлечет за собой еще множество кризисных ситуаций, взаимных обвинений, санкций, угроз безопасности и иных негативных эффектов во многих областях взаимодействия. Энергетику нельзя отделить от общего состояния отношений между Россией и ЕС вследствие высокой степени ее политизации, которая приводит к обсуждению и решению энергетических вопросов не профильными министерствами, энергетическими компаниями и другими непосредственными акторами энергетического взаимодействия, а главами государств, правительств, наднациональных институтов, парламентов, политических партий и т.д. Соответственно, с одной стороны, можно ожидать, что до тех пор, пока российско-европейские политические отношения будут оставаться в текущем состоянии, энергетические отношения как их неотъемлемая часть также будут стагнировать. С другой стороны, энергетический кризис предоставляет возможность для дискуссий и размышлений о будущем российской, европейской и мировой энергетики и климата в самом широком смысле: насколько реалистичен полный отказ от ископаемых видов топлива; совместима ли ускоренная декарбонизация со стабильным экономическим ростом и возможна ли в развивающихся экономиках; как осуществить действительно глобальный переход к низкоуглеродному развитию и не допустить диктовки его правил развитыми странами Запада; можно ли превратить климатический и энергетический переход в инструмент, объединяющий государства мира, содействующий сотрудничеству и

<sup>77</sup> Суховерхов К.К. Отношения России и Европейского союза в области защиты окружающей среды и борьбы с изменением климата: доклад № 75. М.: НП РСМД, 2021.

<sup>78</sup> Romanova T. What are the prospects for an EU-Russian climate partnership? // European Leadership Network [Электронный ресурс]. URL: <https://www.europeanleadershipnetwork.org/commentary/whar-are-the-prospects-for-an-eu-russian-climate-partnership/> (дата обращения: 06.12.2021).

отодвигающий традиционные политические разногласия на второй план перед лицом общей угрозы человечеству. В этом контексте энергетический кризис — «окно возможностей», причем не только в классическом понимании возможностей поставщиков нарастить экспорт на рынок, где существует высокий спрос, но и в либеральном понимании трансформации проблемы в перспективе для ее решения и предотвращения подобных ситуаций в будущем. Если политические лидеры России и ЕС смогут наладить сотрудничество в сфере климата, то позитивная модальность взаимодействия со временем способна распространиться и на энергетику, и на экономику, и на иные сопутствующие сферы. Если шагов к налаживанию сотрудничества предпринято не будет, энергетический кризис 2021–2022 гг. не окажет значительного влияния на отношения России и ЕС, поскольку состояние высокой импортной зависимости ЕС, санкционные режимы и общий конфронтационный климат двусторонних отношений сохранятся.

#### Список литературы:

- Боровский Ю., Шишкина О. Приоритетные цели энергетической политики ЕС // Современная Европа. 2021. № 3. С. 117–127. DOI: <http://dx.doi.org/10.15211/soveurope32021117127>.
- Дынкин А., Телегина Е., Халова Г. Перспективы и вызовы международного экономического и энергетического сотрудничества после пандемии COVID-19 // Мировая экономика и международные отношения. 2021. Т. 65. № 3. С. 5–10. DOI: <http://dx.doi.org/10.20542/0131-2227-2021-65-3-5-10>.
- Иванов Д.А. Роль энергетического фактора во взаимодействии Казахстана с Европейским союзом // Национальные интересы: приоритеты и безопасность. 2017. Т. 13. № 9. С. 1731–1746. DOI: <https://doi.org/10.24891/ni.13.9.1731>.
- Конопляник А.А. Уменьшить риски и неопределённости Третьего энергопакета ЕС // Нефтегазовая вертикаль. 2012. № 7. С. 79–88.
- Масленников А.О. Мировой и региональные рынки природного газа после COVID-19 // Мировая экономика и международные отношения. 2020. Т. 64. № 10. С. 74–83. DOI: <http://dx.doi.org/10.20542/0131-2227-2020-64-10-74-83>.
- Шуранова А.А. Кризис взаимоотношений России и Европейского Союза в сфере энергетики: причины и современность // Неделя науки СПбПУ: тезисы научной конференции с международным участием (19–24 ноября 2018 г., Санкт-Петербург). СПб: ПОЛИТЕХ-ПРЕСС, 2019. С. 359–362.
- Andreyuk D.S., Petrunin Yu.Yu., Shuranova A.A. New Approach to Analyse Ideological and Economic Factors in the Politics of the European Union // Rivista di Studi Politici Internazionali. 2021. Vol. 88. Is. 3. P. 415–430.
- Henderson J. Does Russia Have a Potent Gas Weapon? // Handbook of the International Political Economy of Energy / ed. by T. van de Graaf, B.K. Sovacool, A. Ghosh, F. Kern, M.T. Klare. London: Palgrave Macmillan, 2016. P. 461–486.
- Mikulska A. Nord Stream 2: Between Monopoly and Diversification // Sprawy Międzynarodowe. 2018. Vol. 71. Is. 4. P. 45–75. DOI: <https://doi.org/10.35757/SM.2018.71.4.03>.
- Romanova T. Sanctions and the Future of EU–Russian Economic Relations // Europe-Asia Studies. 2016. Vol. 68. Is. 4. P. 774–796. DOI: <https://doi.org/10.1080/09668136.2016.1159664>.

#### References:

- Andreyuk D.S., Petrunin Yu.Yu., Shuranova A.A. (2021) New Approach to Analyse Ideological and Economic Factors in the Politics of the European Union. *Rivista di Studi Politici Internazionali*. 2021. Vol. 88. Is. 3. P. 415–430.



- Borovsky Yu., Shishkina O. (2021) The Priorities of EU Energy Policy. *Sovremennaya Evropa*. № 3. P. 117–127. DOI: <http://dx.doi.org/10.15211/soveurope32021117127>.
- Dynkin A., Telegina E., Khalova G. (2021) Prospects and Challenges to International Economic and Power Production Cooperation after the Covid-19 Pandemic. *Mirovaya ekonomika i mezhdunarodnye ontosheniya*. Vol. 65. No. 3. P. 5–10. DOI: <http://dx.doi.org/10.20542/0131-2227-2021-65-3-5-10>.
- Henderson J. (2016) Does Russia Have a Potent Gas Weapon? In: van de Graaf T., Sovacool B.K., Ghosh A., Kern F., Klare M.T. (eds.) *Handbook of the International Political Economy of Energy*. London: Palgrave Macmillan. P. 461–486.
- Ivanov D.A. (2017) The Role of Energy in the Cooperation between Kazakhstan and the European Union. *Natsional'nye interesy: priority i bezopasnost'*. Vol. 13. No. 9. P. 1731–1746. DOI: <https://doi.org/10.24891/ni.13.9.1731>
- Konoplyanik A.A. (2012) Umen'shit' riski i neopredelyonnosti Tretyego energopaketa ES [To minimize the risks and uncertainties of the EU Third energy package]. *Neftegazovaya vertikal'*. No. 7. P. 79–88.
- Maslennikov A. (2020) World and Regional Natural Gas Markets after COVID-19. *Mirovaya ekonomika i mezhdunarodnye ontosheniya*. Vol. 64. No. 10. P. 74–83. DOI: <http://dx.doi.org/10.20542/0131-2227-2020-64-10-74-83>.
- Mikulska A. (2018) Nord Stream 2: Between Monopoly and Diversification. *Sprawy Międzynarodowe*. Vol. 71. Is. 4. P. 45–75. DOI: <https://doi.org/10.35757/SM.2018.71.4.03>.
- Romanova T. (2016) Sanctions and the Future of EU–Russian Economic Relations. *Europe-Asia Studies*. Vol. 68. Is. 4. P. 774–796. DOI: <https://doi.org/10.1080/09668136.2016.1159664>.
- Shuranova A.A. (2019) Krizis vzaimootnosheniy Rossii i Evropeyskogo Soyuza v sfere energetiki: prichiny i sovremennost' [The crisis of energy relations between Russia and the EU: causes and modernity]. *Nedelya nauki SPbPU: tezisy nauchnoy konferentsii s mezhdunarodnym uchastiyem (19–24 November 2018, Saint Petersburg)*. Saint Petersburg: POLYTECH-PRESS, 2019. P. 359–362.

Дата поступления/Received: 17.12.2021



Экономические вопросы управления  
Economic issues in administration

DOI: 10.24412/2070-1381-2022-90-90-107

Исследование динамики развития национальной инновационной системы России  
(часть 1)

**Архипова Марина Юрьевна**

Доктор экономических наук, профессор, факультет экономических наук; ведущий научный сотрудник научно-учебной лаборатории измерения благосостояния, Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики», Москва, РФ.

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

SPIN-код РИНЦ: [9293-6844](#)

ORCID ID: [0000-0002-9022-7385](#)

**Соболев Максим Андреевич**

Аспирант, факультет экономических наук, Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики», Москва, РФ.

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

SPIN-код РИНЦ: [7436-2602](#)

ORCID ID: [0000-0002-1068-6371](#)

**Аннотация**

Сегодня формирование и укрепление национальных инновационных систем являются важнейшими направлениями, от которых во многом зависит роль государств на мировой арене. В этой связи особенно значимым становится постоянный мониторинг динамики развития национальной инновационной системы (НИС) и инновационной активности предприятий для понимания эффекта от предпринимаемых действий и принимаемых решений в рамках укрепления собственной государственной инновационной системы. В статье предпринята попытка определить момент перехода России на инновационный путь развития, специфику данных трансформационных процессов. Использование модели представления структуры НИС в виде укрупненных макроблоков позволило проанализировать ключевые показатели, характеризующие эффективность ее функционирования, а также выявить тренды, тенденции и динамику инновационной активности. На основе анализа индикаторов развития НИС и инновационной активности по видам экономической деятельности выявлены «отягощающие» факторы, тормозящие инновационный процесс, а также «точки роста», за счет которых инновационное развитие имеет положительную динамику. Среди основных проблем России, обнаруженных в ходе данного исследования, особое внимание заслуживают такие процессы, как диспропорции в распределении ключевых элементов НИС и ее фрагментарность, неготовность организаций заниматься крупным финансированием научных исследований и разработок, достаточно низкая интенсивность при росте инвестиций в инновации. В статье также описаны перспективы для дальнейших изысканий, среди которых — более детальный анализ отраслей-лидеров инновационного развития, а также исследование показателей кооперации науки, образования и бизнеса.

**Ключевые слова**

Национальная инновационная система (НИС), показатели развития НИС, статистика инновационной деятельности, ОКВЭД-2, инновационная экономика, анализ инновационной активности.

**Analysis of National Innovation System Development Dynamics in Russia (Part 1)**

**Marina Yu. Arkhipova**

DSc (Economic), Professor, Faculty of Economic Sciences; Leading Research Fellow, Laboratory for Wealth Measurement, National Research University "Higher school of Economics", Moscow, Russian Federation.

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

ORCID ID: [0000-0002-9022-7385](#)

**Maxim A. Sobolev**

Postgraduate student, Faculty of Economic Sciences, National Research University "Higher school of Economics", Moscow, Russian Federation.

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

ORCID ID: [0000-0002-1068-6371](#)

**Abstract**

Nowadays the formation and enhancing of national innovation systems (NIS) are the most important areas on which the role of countries in the world arena largely depends. In this regard, it becomes especially important to constantly monitor the NIS development dynamics and innovative activity in order to understand the effect of the taken actions and decisions. Thus, this article is devoted to the study of Russian NIS development dynamics. The article attempts to determine the starting point for the transition to an innovative path and to identify the features of transformation processes. The usage of the model for representing the structure of the NIS in the form of enlarged macroblocks made it possible to analyze the key indicators characterizing the efficiency of its functioning, as well as to identify trends, tendencies and dynamics of innovative activity. Based on the analysis

of the development indicators of NIS and innovation activity by type of economic activity, the “burdening” factors that inhibit the innovation process, as well as the “points of growth” due to which innovative development has a positive trend have been defined. The main problems of Russia, identified in the course of this study, are the following: disproportions in the distribution of key elements of the NIS and its fragmentation, the unwillingness of organizations to engage in large-scale financing of research and development, low intensity with an investment increase in innovation. The article also indicates the prospects for further research, including more detailed analysis of the “leading industries” of innovative development and the indicators of cooperation between science, education and business.

#### **Keywords**

National innovation system (NIS), NIS development indicators, statistics of innovation activity, NACE rev. 2, innovation economy, analysis of innovation activity.

#### **Введение**

Построение и укрепление национальных инновационных систем (НИС) сегодня является одним из важнейших направлений для всех мировых держав. Уровень создания и внедрения инноваций, а также степень их использования и масштаб осуществления инновационной деятельности уже становятся факторами и критериями социально-экономического и технологического развития государств, их конкурентоспособности и устойчивости. На современном этапе выстроился конкретный императив: необходимость быстрого перехода на инновационный путь для создания сильной и относительно самостоятельной экономики. Данные процессы протекают под эгидой конвергентной «инновационной экономики», которая объединяет все поставленные во главу угла признаки и ключевые элементы современной экономики [Сухарева 2017] и поощряет использование научных открытий, разработок и инноваций, воплощает Индустрии 4.0, 5.0 и саму четвертую промышленную революцию, а вместе с ней нано-, био-, когнио-, социально-гуманитарные технологии (NBICS), технологии и индустрии будущего, мегатренды трансформационных процессов [Шваб 2017; Шваб 2018; Ross 2017].

Новая экономика ориентирована на создание такой социально-экономической среды, которая способствует решению сложных научно-технических проблем, освоению нововведений, созданию высокотехнологических отраслей и наукоемких технологий, реализации возрастающей роли человеческого капитала, расширению рынка продуктов интеллектуальной собственности, а также повышению социально-экономической результативности инновационной деятельности во всех жизненно важных сферах [Экономика инновационного развития 2014]. Можно сказать, что настоящий период — это время формирования новых подходов к управлению, регулированию и эффективному контролю в области инновационного развития со стороны государства, бизнеса и общества в целом. При этом необходимо отметить, что переход к инновационному развитию также сопряжен с глобальными трансформационными процессами и изменениями, направленными в том числе на поддержание вектора устойчивого развития и превалирование долгосрочных общественных целей над краткосрочными выгодами [Судас 2017; Milovidov 2019].

Экономическая сущность концепции перехода на инновационный путь заключается в том, что:

- знания и научно-технический прогресс теперь представляют собой основные факторы развития;
- существует острая необходимость скорейшей адаптации общих направлений развития инноваций к особенностям конкретного государства;
- один из приоритетов — развитие инфраструктуры постиндустриального общества, способствующей интенсификации инновационной деятельности и более эффективному функционированию НИС.

В некоторых предыдущих исследованиях по изучению НИС стран мира авторами уже были сделаны попытки оценить инновационные системы различных государств. Среди основных задач работ можно выделить следующие:

- проведение теоретического анализа понятия «национальная инновационная система» и описание эволюции основных подходов к сущности НИС, а также определение временного контекста трансформационных процессов перехода на инновационный лад и специфики таких изменений [Соболев 2020];
- исследование систем оценки НИС и иных статистических данных с целью выбора наиболее подходящих индикаторов для проведения международных сопоставлений, а также анализ динамики изменений развития НИС на макроуровне [Архипова, Кучмаева 2016];
- определение ключевых факторов развития с учетом «инновационного императива» на макро- (страны мира) и мезоуровнях (Россия) при использовании многомерно статистического инструментария анализа данных [Соболев 2019; Архипова и др. 2019];
- распределение стран по различным аспектам развития, визуализация однородных групп стран мира в пространстве латентных факторов, представляющих линейную комбинацию из отобранных индексов, и определение места Российской Федерации в полученной на основе анализа данных классификации [Соболев 2019; Архипова и др. 2019];
- выбор на основе изученных международных индексов, подходов к исследованию НИС необходимых показателей для оценки инновационного развития России, а также выделение однородных групп субъектов Российской Федерации по выделенным ключевым факторам развития [Соболев 2019];
- исследование региональных аспектов развития ИКТ и цифровых технологий в России [Архипова, Сиротин 2019].

Настоящее исследование является логическим продолжением работ по изучению национальных инновационных систем. Основной акцент сделан на детальном анализе специфики развития НИС России, а также выявлении трендов, тенденций и динамики ее инновационной активности.

Таким образом, целью данной работы является исследование динамики развития НИС на мезоуровне (Российская Федерация) на основе анализа результирующих показателей макроблоков. Для достижения указанной цели поставлены следующие задачи:

- определить специфику перехода нашего государства на инновационный лад, временной контекст данных трансформационных процессов и характер таких изменений;
- выделить особенности, общую динамику и тенденции инновационной активности и развития НИС России;
- проанализировать ключевые показатели НИС и индикаторы инновационной активности России, а также определить отрасли-лидеры по видам экономической деятельности;
- очертить направления для дальнейших исследований в области изучения факторов развития национальных инновационных систем.

Объектом исследования является национальная инновационная система Российской Федерации. Предмет исследования — динамика изменений ключевых показателей, характеризующих эффективность функционирования национальной инновационной системы.

Информационно-эмпирическая база включает в себя нормативно-правовые документы, научные, статистические, аналитические ресурсы, исследования и научные труды российских и зарубежных ученых в форме монографий, статей, периодической печати и т.д.

### ***Национальные инновационные системы: определение и структура***

Впервые теория формирования национальных инновационных систем была предложена во второй половине 80-х гг. XX в. группой ученых, в состав которой вошли К. Фримен, Б. А. Лундвалл, Р. Нельсон и некоторые другие. Опираясь на полученные ранее результаты исследований Й. Шумпетера (теория экономической динамики), Ф. Хайека (концепция рассеянного знания), Д. Норта (институциональная теория), Р. Солоу (роль НТП в экономическом росте), П. Ромера и Р. Лукаса (новая теория роста), они проанализировали инновационную деятельность в различных странах и на этой основе сформулировали определения НИС. В Таблице 1 представлены некоторые из основных подходов к определению и понятию НИС.

**Таблица 1. Подходы к определению НИС<sup>1</sup>**

№ п.п.	Автор	Подход к понятию НИС
1	К. Фримен	Рассматривает институциональный аспект развития национальной инновационной системы. НИС строится посредством сети общественных и частных институтов, в результате деятельности которых производятся новые технологии, а также осуществляется их импорт, модификация и распространение.
2	Б. Лундвалл	НИС рассматривается как система экономических элементов в их взаимодействии, направленном на распространение и использование ранее не использовавшегося знания. Особенностью НИС является то, что все ее элементы должны быть расположены внутри страны.
3	Р. Нельсон	Рассматривает НИС как сеть взаимосвязанных институтов. На первый план ставится проблема возможностей и ограничений государственной научно-технологической политики в современных инновационных системах стран с разным уровнем их развития.
4	П. Пател и К. Павитт	Инновационная система состоит из национальных институтов. Отдельное внимание уделяется стимулирующим структурам и уровню компетенций, которые определяют темп и направление технологического познания.
5	С. Меткалф	НИС — это система различных институтов, которые по отдельности и во взаимодействии участвуют в формировании инновационной политики государства. Основное внимание уделено знаниям и институтам, которые производят, хранят и передают эти знания, а также мастерство и созданные человеком продукты, которые используются при разработке новых технологий.
6	Н.И. Иванова	В состав НИС входят различные взаимосвязанные организации, осуществляющие производство и реализацию научных знаний и технологий в пределах национальных границ.
7	В.В. Иванов	НИС — это федерально-региональная экономическая система. Взаимодействие совокупности хозяйствующих субъектов в процессе производства, распространения и использования нового экономически выгодного знания определяется проводимой государственной инновационной политикой и регламентируется нормативно правовой базой государства.
8	О.Г. Голиченко	НИС объединяет в себе национальные государственные, частные и общественные организации и механизмы их взаимодействия, в рамках которых осуществляется деятельность по созданию, хранению, распространению новых знаний и технологий.

<sup>1</sup> Составлено авторами на основании [Freeman 1987; Lundvall 1992; National Innovation Systems 1993; Patel, Pavitt 1994; Metcalfe 1995; Иванова 2003; Голиченко 2006; Иванов 2015].

Исходя из концепции НИС в современном понимании и одной из наиболее часто используемых, являющейся неким «гибридом» подходов к определению данного понятия, внесенных как зарубежными, так и отечественными учеными, можно утверждать, что национальная инновационная система является совокупностью государственных, частных и общественных организаций и механизмов их взаимодействия, в рамках которых осуществляется деятельность по созданию, хранению и распространению новых знаний и технологий; эта совокупность сводится к некоторой унифицированной структуре НИС и процессам, протекающим внутри нее. Данную структуру можно также представить в виде трех взаимосвязанных и укрупненных макроблоков (Рисунок 1): предпринимательская среда, производство знаний, механизмы передачи знаний, сквозь призму четвертой макрокатегории — государства — строятся все основные рассуждения.



**Рисунок 1. Структура НИС и ключевые показатели макроблоков<sup>2</sup>**

Таким образом, при исследовании динамики развития НИС обычно анализируется ряд результирующих показателей:

- в блоке «Предпринимательская среда» изучаются показатели развития инновационного потенциала и инновационной активности, условия усиления динамичности предпринимательства и направления деятельности государства по решению возникших трудностей и устранению препятствующих барьеров;
- в блоке «Производство знаний» особое внимание уделяется индикаторам развития системы науки и образования, вопросам управления, стимулирования и финансирования основных направлений производства знаний: фундаментальных и прикладных исследований, исследований и разработок (ИиР) в сфере ответственности государства и ИиР, инициированных предпринимательской средой;

<sup>2</sup> Составлено авторами в соответствии с подходом о представлении НИС в виде макроблоков [Голиченко 2006].

— «Механизм передачи знаний» представляет собой совокупность двух процессов: диффузия знаний и кооперация и партнерство, поэтому акцент в данном блоке в большей степени сделан на изучении индикаторов «взаимосвязи».

В результате исследования трех взаимодействующих между собой составляющих НИС на основании соответствующих индикаторов, характерных для каждого блока, производится оценка данных макроблоков и национальной инновационной системы в целом, выявляются ее особенности и ключевые факторы развития.

Огромную роль при изучении инновационных процессов играют статистические данные и методические рекомендации международных организаций, исследовательских центров, научных институтов (в частности, материалы Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР, Organisation for Economic Co-operation and Development, OECD), Организации Объединенных Наций (the United Nations), Всемирного экономического форума (World Economic Forum), Всемирного банка (The World Bank), Европейского статистического бюро (Eurostat), Федеральной службы государственной статистики России, иных Министерств и ведомств Российской Федерации, а также зарубежных государств, международных производственных, консалтинговых компаний и различных информационных агентств).

При анализе и оценке инновационной активности также были использованы соответствующие рекомендации Руководства Осло, приказы и методические указания Организации экономического сотрудничества и развития, Европейского статистического бюро, Федеральной службы государственной статистики и др.

Следует отметить, что в рамках анализа инновационной активности, в частности при исследовании динамики инновационной активности России за период с 2010 по 2019 гг., виды экономической деятельности до изменения классификатора экономической деятельности приведены в соответствие с измененным классификатором ОКВЭД-2, который построен на основе гармонизации со Статистической классификацией видов экономической деятельности в Европейском экономическом сообществе (редакция 2) — Statistical Classification of Economic Activities in the European Community (NACE Rev.2)<sup>3</sup>.

В рамках исследования были также учтены изменения Руководства Осло (4-я редакция). Перечень анализируемых видов экономической деятельности по ОКВЭД-2 представлен на Рисунке 2. Для удобства проведения анализа и наиболее четкого представления и понимания значения по классам (разделам), где это возможно, были усреднены.

<sup>3</sup> Классификация видов экономической деятельности в Европейском экономическом сообществе (КДЕС) Ред. 2 // EU [Электронный ресурс]. URL: [https://ec.europa.eu/eurostat/ramon/miscellaneous/gen\\_intro\\_classif\\_files/docs/NACE\\_Rev\\_2\\_Introductory\\_guidelines\\_RU.pdf](https://ec.europa.eu/eurostat/ramon/miscellaneous/gen_intro_classif_files/docs/NACE_Rev_2_Introductory_guidelines_RU.pdf) (дата обращения: 05.09.2021).



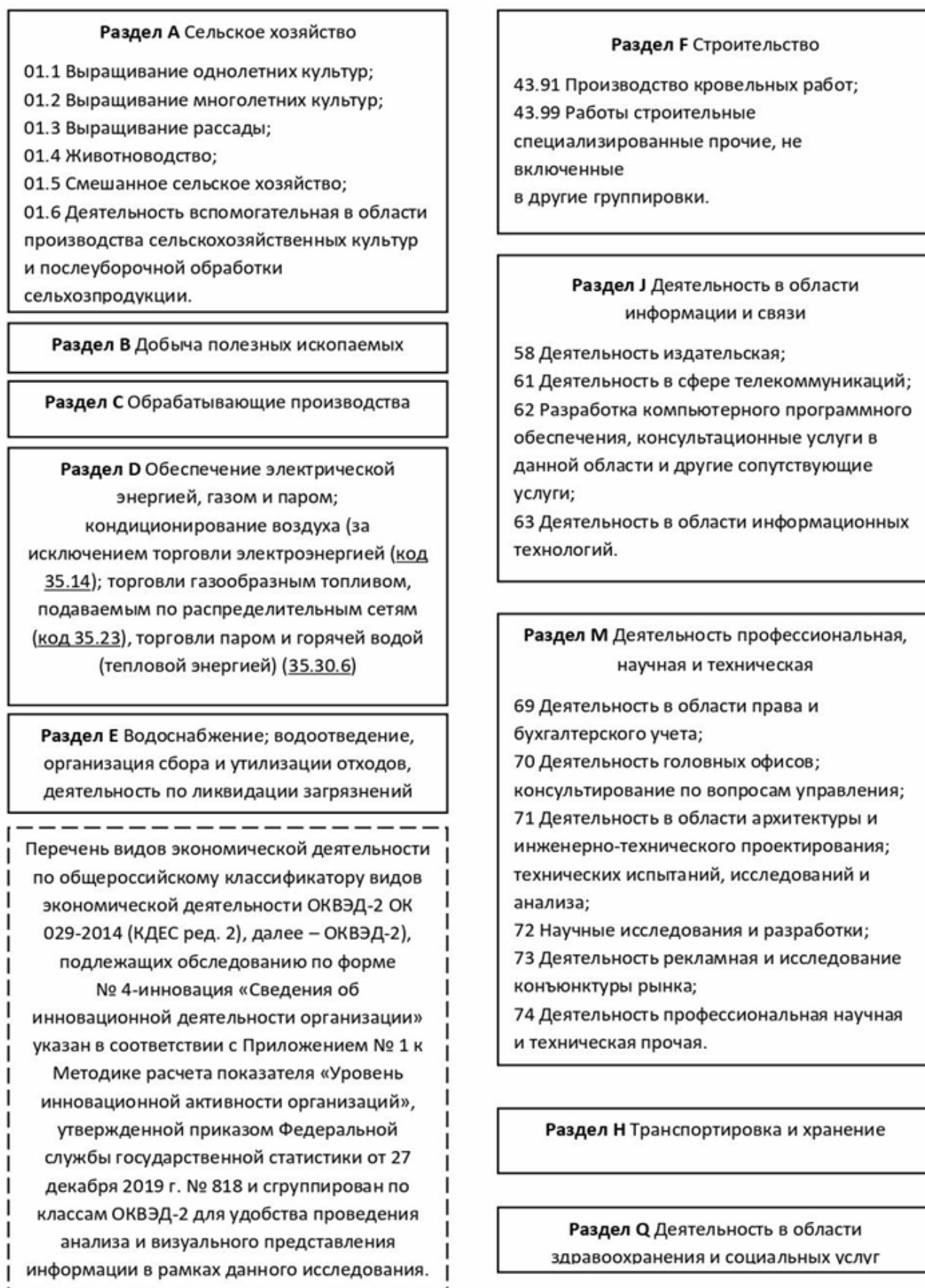


Рисунок 2. Перечень анализируемых видов экономической деятельности<sup>4</sup>

<sup>4</sup> Составлено авторами на основе Приказа Федеральной службы государственной статистики от 27 декабря 2019 г. № 818. // Федеральная служба государственной статистики России. [Электронный ресурс]. URL: <https://rosstat.gov.ru/storage/mediabank/pr818.pdf> (дата обращения: 05.09.2021).

Представленный перечень видов экономической деятельности по ОКВЭД-2 позволяет гармонизировать российскую статистическую систему согласно международным стандартам и международной практике.

### **Россия на пути инновационного развития**

В России попытки создания НИС как стратегического направления развития страны предпринимались с 1997 г. Тогда впервые были сделаны шаги для построения инфраструктурных элементов системы: технопарков, инновационно-технологических центров, бизнес-инкубаторов, фондов финансирования инноваций и др. Основы формирования НИС в России были заложены в двух документах: «Основные направления политики Российской Федерации в области развития инновационной системы на период до 2010 г.»<sup>5</sup> и «Стратегия развития науки и инноваций в Российской Федерации на период до 2015 г.»<sup>6</sup>, в которой была предпринята попытка упорядочить и интенсифицировать процесс формирования НИС.

Но фрагментарность системы, существование ее элементов без механизмов взаимодействия между промышленностью и научно-образовательной сферой, а также прямое заимствование зарубежного опыта без необходимой адаптации, учета национальных особенностей и специфики экономики России не привели нашу страну к инновационному прорыву. В сравнительно недавнем документе — «Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 г.»<sup>7</sup> — формирование НИС было отнесено к ключевым стратегическим задачам. В целях повышения инновационной активности и перевода экономики на инновационный путь развития также разработана «Стратегия инновационного развития Российской Федерации на период до 2020 г.»<sup>8</sup>. Сформулированные в Концепции-2020 задачи и меры по реализации основных направлений инновационного развития, а также выполнение реальных шагов для достижения результатов в сфере инноватики позволяют утверждать, что тематика развития НИС получила столь полное отражение не только в основных документах, но и в практической реализации.

Сегодня приоритетами государственной инновационной политики в Российской Федерации являются увеличение спроса на инновации в экономике, а также стимулирование развития кооперации и сотрудничества между различными участниками инновационной деятельности, координации образования, науки и бизнеса. Что же касается инновационной инфраструктуры, то нужно отметить, что в настоящий момент она охватывает все субъекты нашей страны и институционально выражена в создании, развитии и эффективном функционировании различных организаций (институты развития, вузы, компании с государственным участием, территориальные кластеры, объекты, содействующие коммерциализации результатов научной деятельности и др.).

<sup>5</sup> Основные направления политики Российской Федерации в области развития инновационной системы на период до 2010 г. (утв. Правительством РФ 05.08.2005 № 2473п-П7) // КонсультантПлюс [Электронный ресурс]. URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_91912/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_91912/) (дата обращения: 05.09.2021).

<sup>6</sup> Стратегия развития науки и инноваций в Российской Федерации на период до 2015 г. (утв. Межведомственной комиссией по научно-инновационной политике (протокол от 15.02.2006 № 1)) // КонсультантПлюс [Электронный ресурс]. URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_101907/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_101907/) (дата обращения: 05.09.2021).

<sup>7</sup> Распоряжение Правительства РФ от 17.11.2008 № 1662-р (ред. от 28.09.2018) «О Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 г.» (вместе с «Концепцией долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 г.») // КонсультантПлюс [Электронный ресурс]. URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_82134/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_82134/) (дата обращения: 05.09.2021).

<sup>8</sup> Распоряжение Правительства РФ от 08.12.2011 № 2227-р (ред. от 18.10.2018) «Об утверждении Стратегии инновационного развития Российской Федерации на период до 2020 г.» // КонсультантПлюс [Электронный ресурс]. URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_123444/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_123444/) (дата обращения: 05.09.2021).

### **Динамика показателей развития НИС<sup>9</sup>**

Несмотря на имеющийся достаточно большой потенциал, при переходе на инновационный путь развития Россия сталкивается с рядом трудностей: хотя определенные шаги к настоящему времени уже сделаны, о чем могут свидетельствовать международные рейтинги, оценивающие различные аспекты развития России, в частности достаточно высокие и средние позиции по ряду индексов, а также ее вхождение по результатам исследования в кластер «устойчивых стран» [Архипова и др. 2019], перед Россией все еще остро стоит задача по решению проблем укрепления и повышения эффективности НИС.

Существуют значительные диспропорции в территориальном распределении научно-исследовательского персонала, что свидетельствует о возможных дисбалансах в региональном распределении структурных элементов национальной инновационной системы, ее фрагментарности. В 2020 г., согласно данным Федеральной службы государственной статистики, на долю трех субъектов Российской Федерации приходится 54,75% персонала, занятого научными исследованиями и разработками: г. Москва (31,27%), Московская область (12,79%) и г. Санкт-Петербург (10,67%). В структуре научного персонала все еще малочисленна доля новых, молодых исследователей: за последние несколько лет, с 2015 по 2020 гг., доля молодых исследователей до 29 лет колеблется от 20,25% до 16,34% с тенденцией к уменьшению численности; до сих пор не восстановлен оптимальный объем исследователей вследствие только недавнего снижения темпов сокращения персонала, занятого в науке.

Наблюдаются отрицательные тенденции как в науке, так и в сфере инновационного развития из-за относительно невысокого запроса на инновации и неготовности организаций вкладывать большую часть капитала в исследования и разработки. Основными проводниками научных исследований и инновационной деятельности традиционно остаются государственные учреждения и предприятия с государственным участием или финансированием, а также крупные организации предпринимательского сектора.

Однако следует отметить, что при имеющейся тенденции к снижению расходов на науку в доле расходов федерального бюджета все же с 2016 до 2019 гг. сохранялась устойчивая положительная динамика роста затрат на финансирование именно фундаментальных исследований (Рисунок 3).

<sup>9</sup> При анализе динамики показателей развития НИС, если не указано иное, использованы данные, публикуемые Федеральной службой государственной статистики Российской Федерации: Раздел «Наука и инновации» // Федеральная служба государственной статистики России [Электронный ресурс]. URL: <https://rosstat.gov.ru/folder/14477> (дата обращения: 05.09.2021).



**Рисунок 3. Расходы на гражданскую науку из средств федерального бюджета<sup>10</sup>**

Основными направлениями внутренних затрат на научные исследования и разработки по социально-экономическим целям Российской Федерации являются «Развитие экономики» (среднее значение за период с 2010 по 2020 гг. равно 38,60% от общих затрат на научные исследования и разработки), «Социальные цели» (5,22%), «Общее развитие науки» (16,89%), «Исследование и использование Земли и атмосферы» (3,98%), «Использование космоса в мирных целях» (5,28%) и «Другие цели» (30,02%).

В рамках «Развития экономики» большая часть расходов направлена на исследования и разработки в промышленном производстве (среднее значение за период с 2010 по 2020 гг. равно 72,14% от затрат по группе). Основное финансирование в рамках исследований и разработок по достижению «Социальных целей» направлено на охрану здоровья населения (среднее значение за период с 2010 по 2020 гг. равно 59,84% от затрат по группе).

Основные внутренние затраты на исследования и разработки по видам экономической деятельности (ОКВЭД-2) за последние несколько лет (2017–2019 гг.) направлены на «Научные исследования и разработки», «Образование высшее» и «Обрабатывающие производства». Первые два вида экономической деятельности обеспечивают развитие и поддержание высокого научно-технического потенциала, а также наличие квалифицированной рабочей силы. В обрабатывающих отраслях производится большая доля инновационной продукции всей российской промышленности. Виды экономической деятельности по степени технологичности, согласно международной методологии, разделяются на четыре группы: высокотехнологичные, средневысокотехнологичные, средненизкотехнологичные и низкотехнологичные. Таким образом, затраты, направленные на ИиР обрабатывающих отраслей, способствуют развитию инновационно активных направлений и производству высокотехнологической продукции, а также повышению общего технологического уровня и, соответственно, конкурентоспособности отечественной продукции, товаров и услуг.

Переходя непосредственно к индикаторам инновационной активности, следует отметить, что в нашей стране она все еще остается на сравнительно невысоком уровне: приблизительно 10% предприятий внедряют различные нововведения. Среди макротрендов инновационной активности 2021 г. также отмечается достаточно низкая интенсивность при росте инвестиций

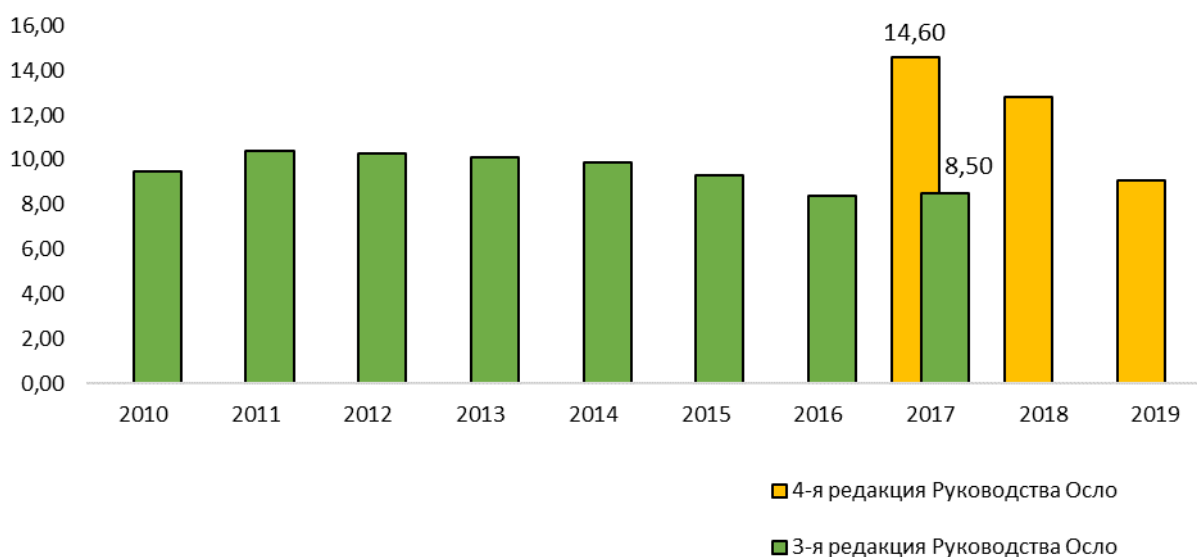
<sup>10</sup> Составлено авторами на основе данных Федеральной службы государственной статистики России. Раздел «Наука. Финансирование науки из средств федерального бюджета» // Федеральная служба государственной статистики России [Электронный ресурс]. URL: <https://rosstat.gov.ru/folder/14477> (дата обращения: 05.09.2021).



в инновации. Проведенный анализ показывает, что за период с 2010 по 2019 гг. средний уровень инновационной активности организаций, отражающий удельный вес организаций, осуществлявших технологические, организационные, маркетинговые инновации в отчетном году, в общем числе обследованных организаций составил 10,44% (Рисунок 4)<sup>11</sup>.

Удельный вес организаций, осуществлявших инновации, в общем числе обследованных организаций в соответствии с рассчитанным показателем среднего темпа прироста ежегодно сокращался приблизительно на 0,5%.

Для сравнения: средний уровень инновационной активности организаций, отражающий удельный вес инновационно активных предприятий 27 стран Евросоюза за период 2010–2018 гг.<sup>12</sup>, составляет 47,55%, а средний уровень десяти стран-лидеров по данному индикатору за тот же период равен 58,97%.



**Рисунок 4. Динамика показателя «Удельный вес организаций, осуществлявших технологические, организационные, маркетинговые инновации в отчетном году, в общем числе обследованных организаций», в процентах<sup>13</sup>**

Как отмечалось ранее, при исследовании динамики инновационной активности России виды экономической деятельности до изменения классификатора экономической деятельности приведены в соответствие с измененным классификатором (ОКВЭД-2), также учтены изменения положения Руководства Осло (4-я редакция). Перечень анализируемых видов экономической деятельности сгруппирован по разделам от А до Q. На Рисунке 5 изображена динамика инновационной активности в разрезе разделов (классов) за период с 2010 по 2019 гг.

Для удобства проведения анализа и наиболее четкого представления и понимания значения по разделам (классам) были усреднены. При этом следует учитывать, что в 2017 г. существующие группировки в разделах претерпели ряд изменений; начиная с указанного периода заметны отклонения по средним значениям по сравнению с предыдущими периодами, что может быть связано не только с реальными изменениями в практической деятельности, но и с пересмотром

<sup>11</sup> Данные за 2017 г. и далее взяты с учетом пересчета в соответствии с изменениями Руководства Осло (4 редакция), увеличение удельного веса инновационных организаций с 2017 г. также может быть связано с ростом числа критериев для отнесения исследуемых организаций к инновационно активным.

<sup>12</sup> Для анализа взяты последние доступные данные Европейского статистического бюро. Science, technology and innovation // Eurostat [Электронный ресурс]. URL: <https://ec.europa.eu/eurostat/web/science-technology-innovation/data/database> (дата обращения: 05.09.2021).

<sup>13</sup> Источник: подготовлено авторами на основе данных Федеральной службы государственной статистики России. Раздел: «Инновации. Уровень инновационной активности организаций» // Официальный сайт Федеральной службы государственной статистики России [Электронный ресурс]. URL: <https://rosstat.gov.ru/folder/14477> (дата обращения: 05.09.2021)

методики расчета показателей, а также включением новых объектов для анализа: например, для раздела М — «Деятельность профессиональная, научная и техническая» — заметно резкое снижение среднего значения в 2017 г. (14,91 %) по сравнению с 2016 г. в связи с включением в раздел менее инновационно активных организаций следующих видов деятельности: «Деятельность в области права и бухгалтерского учета», «Деятельность головных офисов; консультирование по вопросам управления», «Деятельность профессиональная, научная и техническая, прочая», «Деятельность рекламная и исследование конъюнктуры рынка».

Виды экономической деятельности	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Динамика изменений ИАО за период 2010-2019 гг.
Раздел А. Сельское, лесное хозяйство, охота, рыболовство и рыбоводство							3,35	4,18	4,66	3,88	
Раздел В. Добыча полезных ископаемых	7,50	7,90	7,90	7,45	7,20	6,60	7,35	8,89	7,87	6,80	
Раздел С. Обрабатывающие производства	15,25	15,17	15,07	15,11	15,14	14,71	14,44	27,75	24,12	21,12	
Раздел Д. Обеспечение электрической энергией, газом и паром; кондиционирование воздуха	5,40	5,60	5,60	5,30	5,10	4,90	4,80	8,36	6,91	8,10	
Раздел Ф. Строительство						2,45	2,20	11,89	9,30	5,40	
Раздел Ж. Деятельность в области информации и связи	12,80	11,50	11,35	11,90	10,50	10,65	9,25	9,44	7,39	7,93	
Раздел М. Деятельность профессиональная, научная и техническая		29,80	30,10	31,00	33,30	32,20	30,70	14,91	14,44	12,30	
Раздел Е. Водоснабжение; водоотведение, организация сбора и утилизации отходов, деятельность по ликвидации загрязнений								4,23	3,43	4,60	
Раздел Н. Транспортировка и хранение										2,80	
Раздел Q. Деятельность в области здравоохранения и социальных услуг										5,30	

**Рисунок 5. Динамика показателя «Удельный вес организаций, осуществлявших технологические, организационные, маркетинговые инновации в отчетном году, в общем числе обследованных организаций, по видам экономической деятельности», в процентах<sup>14</sup>**

По результатам анализа общей динамики по видам экономической деятельности следует отметить, что около половины исследуемых направлений за период с 2010 по 2019 гг. имеют сравнительно низкую инновационную активность (менее 10%): 14 из 27 (52%) направлений в период с 2010 по 2016 гг. и 20 из 47 (43%) в период с 2017 по 2019 гг. Тем не менее можно заметить как активно развивающиеся виды экономической деятельности, так и устойчиво функционирующие.

Россия — страна с развитым сельским хозяйством, поэтому внедрение инноваций в данную отрасль представляет собой одну из приоритетных задач. Первые измерения инновационной активности агропромышленного комплекса в 2016 г. показали неутешительные результаты: доля инновационно активных предприятий составляла 3,4%, при этом отмечалось, что затраты, направленные на «нововведения технологического характера в сельском хозяйстве, явно

<sup>14</sup> Составлено авторами на основе данных Федеральной службы государственной статистики России. Раздел: «Инновации. Уровень инновационной активности организаций» // Федеральная служба государственной статистики России [Электронный ресурс]. URL: <https://rosstat.gov.ru/folder/14477> (дата обращения: 05.09.2021).



не соответствуют задачам интенсивного развития отрасли»<sup>15</sup>. За период с 2016 по 2019 гг. средний уровень инновационной активности организаций, занятых в сельском хозяйстве, оставался невысоким — 4,02%, хотя данный показатель и имел положительную динамику, ежегодный прирост составлял 0,18%. Одними из отягощающих факторов являлись нехватка и/или отсутствие собственной научно-исследовательской базы, необходимость масштабного технического и технологического переоснащения сельскохозяйственных предприятий, а также низкая доля затрат на интеллектуальную деятельность (освоение новых технологий, использование программных средств, проведение маркетинговых исследований, обучение и повышение квалификации персонала и т.д.).

В 2020 г. заметно увеличение среднего показателя инновационной активности до 5,9%. Особенно очевиден рост по таким направлениям, как «Выращивание однолетних культур» (7,1% по сравнению со значением 2019 г. — 4,8%), «Выращивание многолетних культур» (4,8% в 2020 г. против 2,4% в 2019 г.), «Выращивание рассады» (рост с 5% до 8,7%) и «Животноводство» (увеличение до 7,5% по сравнению с 4% в 2019 г.). Одними из действенных драйверов развития отрасли сельского хозяйства выступают технологическое переоборудование и расширение спектра применения интеллектуальных технологий: использование, например, кроме специализированной агропромышленной техники и специального оборудования, беспилотных транспортных средств и летательных аппаратов, датчиков и сенсоров, навигационных систем, IoT-платформ и других «технологий будущего».

В наибольшей по количеству направлений группировке — сфере обрабатывающего производства — лидирующими по уровню инновационной активности за период с 2010 по 2016 гг. являются организации, занятые в сферах «Производство кокса и нефтепродуктов», «Производство электрооборудования, электронного и оптического оборудования», «Производство транспортных средств и оборудования». С 2017 по 2019 гг. лидерами «Обрабатывающего производства» являлись организации следующих направлений деятельности: «Производство компьютеров, электронных и оптических изделий», «Производство лекарственных средств и материалов, применяемых в медицинских целях», «Производство машин и оборудования, не включенных в другие группировки». Безусловными лидерами по уровню инновационной активности за весь период с 2010 по 2019 гг. являются организации, занятые в сфере научных исследований и разработок («Научные исследования и разработки») (Таблица 2).

Необходимо отметить, что по группам, включенным в классификацию «Высокотехнологичные и наукоемкие отрасли», большинство исследуемых направлений находится на уровне выше среднего, что может свидетельствовать о достаточно эффективной инновационной политике и создании благоприятных условий для развития таких отраслей.

<sup>15</sup> Что показало первое измерение инновационной активности в сельском хозяйстве? // Институт статистических исследований и экономики знаний [Электронный ресурс]. URL: <https://issek.hse.ru/press/209621586.html> (дата обращения: 05.09.2021).

Таблица 2. Удельный вес инновационно активных организаций высокотехнологичных и наукоемких отраслей<sup>16</sup>

№ п.п.	Наименование	Среднее значение показателя за период 2017–2019 гг.
<b>Высокотехнологичные отрасли</b>		
Отрасли высокого технологического уровня		
1	Производство компьютеров, электронных и оптических изделий.	52,91%
2	Производство лекарственных средств и материалов, применяемых в медицинских целях.	41,60%
Отрасли среднего высокого технологического уровня		
3	Производство машин и оборудования, не включенных в другие группировки.	45,72%
4	Производство автотранспортных средств, прицепов и полуприцепов.	38,07%
5	Производство прочих транспортных средств и оборудования.	24,89%
6	Производство химических веществ и химических продуктов.	30,52%
7	Производство электрического оборудования.	44,76%
<b>Наукоемкие отрасли</b>		
8	Научные исследования и разработки.	59,80%

Средний уровень инновационной активности организаций с 2010 по 2019 гг., отражающий удельный вес инновационных товаров, работ, услуг в общем объеме отгруженных товаров, выполненных работ, услуг, составил 7,29% (Рисунок 6). Средний темп роста по показателю составляет 1,0111. Удельный вес инновационных товаров, работ, услуг в общем объеме отгруженных товаров, выполненных работ, услуг в среднем ежегодно увеличивался на 1,1%.

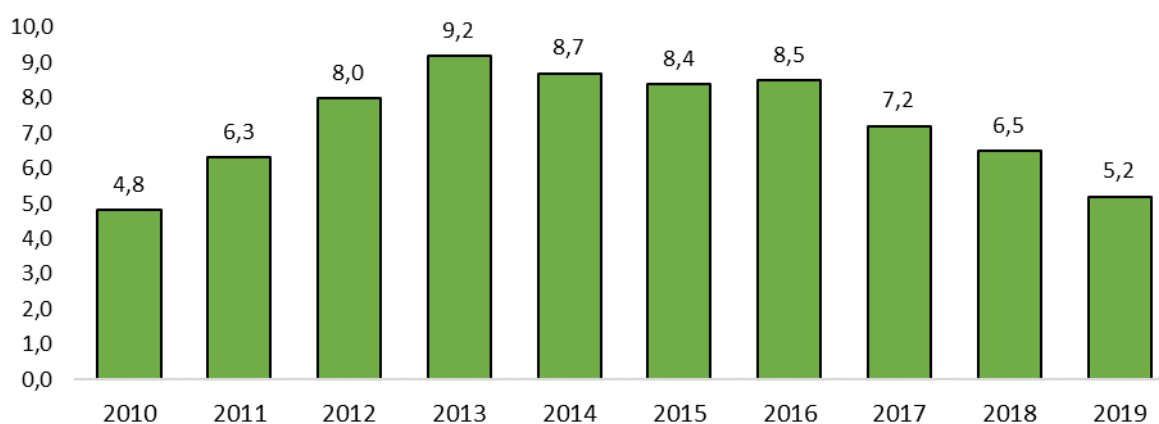


Рисунок 6. Динамика изменений по показателю «Удельный вес инновационных товаров, работ, услуг в общем объеме отгруженных товаров, выполненных работ, услуг», в процентах<sup>17</sup>

<sup>16</sup> Составлено авторами на основе данных Федеральной службы государственной статистики России. Раздел «Инновации. Уровень инновационной активности организаций» // Федеральная служба государственной статистики России [Электронный ресурс]. URL: <https://rosstat.gov.ru/folder/14477> (дата обращения: 05.09.2021).

<sup>17</sup> Составлено авторами на основе данных Федеральной службы государственной статистики России. Раздел «Инновации. Удельный вес инновационных товаров, работ, услуг в общем объеме отгруженных товаров, выполненных работ, услуг» // Федеральная служба государственной статистики России [Электронный ресурс]. URL: <https://rosstat.gov.ru/folder/14477> (дата обращения: 05.09.2021).

Несмотря на то, что в период с 2010 по 2019 гг. объем отгруженных инновационных товаров собственного производства в стоимостном выражении увеличился приблизительно в 3,91 раз, объем затрат на инновационную деятельность организаций в этот же период увеличился приблизительно в 4,87 раз, что может свидетельствовать об определенной экстенсивности инновационной деятельности в отечественных организациях при сравнительно невысокой интенсификации; при этом для выявления причин низкой интенсивности внедрения инноваций необходимы дополнительные исследования, которые уже запланированы авторами.

### **Заключение**

Таким образом, в соответствии с поставленной целью в данной работе проведено исследование динамики развития НИС на мезоуровне посредством ее представления в виде трех взаимосвязанных макроблоков, что, в свою очередь, позволило сосредоточиться на комплексном изучении основных показателей НИС, характеризующих эффективность ее функционирования. Вместе с этим применение указанного подхода также позволило выявить общие тренды, тенденции и динамику инновационной активности в стране за период с 2010 по 2019 гг.

Проведенный мониторинг основных показателей инновационной активности позволил увидеть, что, несмотря на значительное внимание, уделяемое инновационному развитию, инновационный потенциал российских организаций находится на сравнительно невысоком уровне. Так, практически у половины видов экономической деятельности за рассматриваемый период инновационная активность не превышала 10%.

На основе анализа показателей развития НИС по видам экономической деятельности были определены «точки роста» инновационной активности. Это виды деятельности, в которых инновационное развитие имеет положительную динамику и превосходит средний для России уровень. Традиционно наиболее высокую инновационную активность в сфере промышленного производства занимает группа обрабатывающих производств.

В процессе исследования были также выявлены виды деятельности, инновационная активность которых находится на низком уровне (значительно ниже среднего уровня инновационной активности по стране в целом). Для динамичного развития таких видов деятельности необходимо принимать специально направленные меры государственной поддержки, которые позволили бы им преодолеть существующие трудности и барьеры и выйти на траекторию инновационного развития.

Для модернизации как экономики в целом, так и научно-технической сферы России все еще необходимо решить ряд проблем, требующих пристального внимания со стороны лиц, принимающих управленческие решения на различных уровнях иерархии и занимающихся разработкой инновационной политики.

Среди таких основных проблем, обнаруженных в ходе проведенного исследования, можно выделить следующие:

- значительные диспропорции основных структурных элементов НИС, что свидетельствует о существующем дисбалансе ее основных элементов;
- отрицательные тенденции в развитии как науки, так и в инновационной сфере в целом вследствие относительно невысокого запроса на инновации и неготовности организаций заниматься крупным финансированием научных исследований и разработок;

- невысокая доля молодых исследователей, занятых проведением научных исследований и разработок. Еще не до конца восстановлен оптимальный кадровый состав из-за оттока высококвалифицированных специалистов, связанного как с процессами перестройки в науке, так и невысоким уровнем оплаты труда в этой сфере;
- невысокий уровень внедрения инноваций. Так, среди российских организаций только 9–10 предприятий из ста внедряют различные нововведения;
- достаточно низкая интенсивность при общем росте инвестиций в инновации в 2021 г.;
- усиление влияния мирового экономического кризиса на инновационную активность организаций вследствие распространения пандемии COVID-19.

К перспективам исследования относится проведение сопоставительного анализа инновационной активности России и других стран с точки зрения выделения схожих черт и закономерностей, а также анализ успешного опыта стимулирования видов деятельности, имеющих низкую инновационную активность. Доступность новых статистических данных за пандемийный период позволит изучить последствия ее влияния на инновационную активность и всю национальную инновационную систему в целом. На макроуровне особое внимание следует уделить исследованию лучших инновационных практик стран мира по укреплению собственных НИС, на мезоуровне (при изучении России) — анализу отраслей-лидеров инновационного развития и интенсивности внедрения инноваций, а также вопросам кооперации науки, образования и бизнеса.

#### **Список литературы:**

- Архипова М.Ю., Кулиш М.Ю., Соболев М.А. Международные индексы как инструмент оценки развития государств // Друкерский вестник. 2019. № 1. С. 70–85. DOI: <http://dx.doi.org/10.17213/2312-6469-2019-1-70-85>.
- Архипова М.Ю., Кучмаева О.В. Способы получения статистических данных об инновациях и их распространении // Экономика: вчера, сегодня, завтра. 2016. Т. 6. № 10А. С. 272–288.
- Архипова М.Ю., Сиротин В.П. Региональные аспекты развития информационно-коммуникационных и цифровых технологий в России // Экономика региона. 2019. Т. 15. № 3. С. 670–683. DOI: [10.17059/2019-3-4](https://doi.org/10.17059/2019-3-4).
- Голиченко О.Г. Национальная инновационная система России: состояние и пути развития. М.: Наука, 2006.
- Иванов В.В. Инновационная парадигма XXI. М.: Наука, 2015.
- Иванова Н.И. Национальные инновационные системы. М.: Наука, 2003.
- Соболев М.А. Международные индексы как инструмент оценки НИС в глобальном контексте // Сборник материалов III Международной научно-практической конференции «Инновационная экономика и менеджмент: методы и технология» (16–17 мая 2018 г.). Москва: ООО «Грин Принт», 2020. С. 273–279.
- Соболев М.А. Страны мира в пространстве векторов развития // Развитие современной экономической науки: проблемы, тенденции, перспективы: материалы Международной научной конференции (22–24 ноября 2018 г.). М.: Одинцовский филиал МГИМО МИД России, 2019. С. 285–295.
- Судас Л.Г. Бизнес за устойчивое развитие // Государственное управление. Электронный вестник. 2017. № 64. С. 241–262. DOI: [10.24411/2070-1381-2017-00084](https://doi.org/10.24411/2070-1381-2017-00084).

Сухарева М.А. От концепции постиндустриального общества к концепции экономики знаний и цифровой экономики: критический анализ терминологического поля // Государственное управление. Электронный вестник. 2018. № 68. С. 445–464. DOI: 10.24411/2070-1381-2018-00051.

Шваб К. Технологии Четвертой промышленной революции. М.: ООО «Издательство «Эксмо», 2018.

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

Экономика инновационного развития / Под ред. М.В. Кудиной, М.А. Сажинной. М.: ИД ФОРУМ: НИЦ ИНФРА-М, 2014.

Freeman C. *Technology Policy and Economic Performance: Lessons from Japan*. London: Printer, 1987.

Lundvall B. *National Systems of Innovation: Towards a Theory of Innovation and Interactive Learning*. London: Pinter, 1992.

Metcalfe S. *The Economic Foundations of Technology Policy: Equilibrium and Evolutionary Perspectives* // *Handbook of the Economics of Innovation and Technological Change* / ed. by P. Stoneman. Oxford: Blackwell, 1995. P. 409–512.

Milovidov V. Innovation, Sustainable Growth, and Energy: Is Leap forward for Civilization Possible? // *Foresight and STI Governance*. Vol. 13. № 1. P. 62–68. 2019. DOI: [10.17323/2500-2597.2019.1.62.68](https://doi.org/10.17323/2500-2597.2019.1.62.68).

*National Innovation Systems: A Comparative Analysis* / ed. by R. Nelson. N.Y., Oxford: Oxford University press, 1993.

Patel P., Pavitt K. National Innovation Systems and Why They Are Important and How They Can Be Measured and Compared // *Economics of Innovation and New Technology*. 1994. Vol. 3. Is. 1. P. 77–95. DOI: <https://doi.org/10.1080/10438599400000004>.

Ross A. *The Industries of the Future*. N.Y.: Simon & Schuster, 2016.

### References:

Arkhipova M.Yu., Kuchmayeva O.V. (2016) Gathering the Statistical Data on Innovations and Their Use: The Methods. *Ekonomika: vchera, segodnya, zavtra*. Vol. 6. № 10A. P. 272–288.

Arkhipova M.Yu., Kulish M.Yu., Sobolev M.A. (2019) International Indices as a Tool of Countries Development Assessment. *Drukerovskiy vestnik*. No. 1. P. 70–85. DOI: <http://dx.doi.org/10.17213/2312-6469-2019-1-70-85>.

Arkhipova M.Yu., Sirotin V.P. (2019) Development of Digital Technologies in Russia: Regional Aspects. *Ekonomika regiona*. Vol. 15. No. 3. P. 670–683. DOI: [10.17059/2019-3-4](https://doi.org/10.17059/2019-3-4).

Freeman C. (1987) *Technology Policy and Economic Performance: Lessons from Japan*. London: Printer.

Golichenko O.G. (2006) *Natsional'naya innovatsionnaya sistema Rossii: sostoyaniye i puti razvitiya* [Russia's national innovation system: The state of things and ways of development]. Moscow: Nauka.

Ivanov V.V. (2015) *Innovatsionnaya paradigma XXI* [Innovation paradigm XXI] Moscow: Nauka.

Ivanova N.I. *Natsional'nyye innovatsionnyye sistemy*. (National innovation systems) M.: Nauka. 2003.

Kudina M.V., Sazhina M.A. (eds.) (2014) *Ekonomika innovatsionnogo razvitiya* [Economics of innovative development]. Moscow: ID FORUM: NITs INFRA-M.

Lundvall B. (1992) *National Systems of Innovation: Towards a Theory of Innovation and Interactive Learning*. London: Pinter, 1992.

Metcalf S. (1995) The Economic Foundations of Technology Policy: Equilibrium and Evolutionary Perspectives. In: Stoneman P. (ed.) *Handbook of the Economics of Innovation and Technological Change*. Oxford: Blackwell.

Milovidov V. (2019) Innovation, Sustainable Growth, and Energy: Is Leap forward for Civilization Possible? *Foresight and STI Governance*. Vol. 13. No. 1. P. 62–68. 2019. DOI: [10.17323/2500-2597.2019.1.62.68](https://doi.org/10.17323/2500-2597.2019.1.62.68).

Nelson R. (ed.) (1993) *National Innovation Systems: A Comparative Analysis*. N.Y., Oxford: Oxford University press.

Patel P., Pavitt K. National Innovation Systems and Why They Are Important and How They Can Be Measured and Compared. *Economics of Innovation and New Technology*. Vol. 3. Is. 1. P. 77–95. DOI: <https://doi.org/10.1080/10438599400000004>.

Ross A. (2016) *The Industries of the Future*. N.Y.: Simon & Schuster.

Schwab K. (2017) *The Fourth Industrial Revolution*. Moscow: ООО «Izdatelstvo «Eksmo».

Schwab K. (2018) *Shaping the Fourth Industrial Revolution*. Moscow: ООО «Izdatelstvo «Eksmo».

Sobolev M.A. (2019) Strany mira v prostranstve vektorov razvitiya [World countries in the space of development vectors]. *Razvitiye sovremennoy ekonomicheskoy nauki: problemy, tendentsii, perspektivy: materialy Mezhdunarodnoy nauchnoy konferentsii (22–24 November 2018)*. Moscow: Odintsovskiy filial MGIMO MID Rossii. P. 285–295.

Sobolev M.A. (2020) Mezhdunarodnyye indeksy kak instrument otsenki NIS v global'nom kontekste [International indices as a NIS assessment tool in the global context]. *Sbornik materialov III Mezhdunarodnoy nauchno-prakticheskoy konferentsii "Innovatsionnaya ekonomika i menedzhment: metody i tekhnologiya" (16–17 May 2018)*. Moscow: ООО «Grin Print». P. 273–279.

Sudas L.G. (2017) Business for Sustainable Development. *Gosudarstvennoye upravleniye. Elektronnyy vestnik*. No. 64. P. 241–262. DOI: 10.24411/2070-1381-2017-00084.

Sukhareva M.A. (2018) From the Theories of Post-Industrial Society to the Concept of Knowledge Economy and Digital Economy: A Critical Analysis of the Terminology Field. *Gosudarstvennoye upravleniye. Elektronnyy vestnik*. No. 68. P. 445–464. DOI: 10.24411/2070-1381-2018-00051.

Дата поступления/Received: 08.09.2021



## Оценка состояния человеческого капитала на этапе шестого технологического уклада: региональный аспект<sup>1</sup>

### **Воронов Александр Сергеевич**

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

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

SPIN-код РИНЦ: [4606-5045](#)

ORCID ID: [0000-0003-0058-9217](#)

### **Леонтьева Лидия Сергеевна**

Доктор экономических наук, профессор, МГУ имени М.В. Ломоносова, Москва, РФ.

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

SPIN-код РИНЦ: [6508-6503](#)

### **Орлова Любовь Николаевна**

Доктор экономических наук, доцент, Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации, Москва, РФ.

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

SPIN-код РИНЦ: [5071-9120](#)

ORCID ID: [0000-0002-8144-4900](#)

### **Сергеев Степан Сергеевич**

Стажер-исследователь, МГУ имени М.В. Ломоносова, Москва, РФ

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

SPIN-код РИНЦ: [2233-5970](#)

ORCID ID: [0000-0002-7872-0193](#)

### **Аннотация**

Главным стратегическим ресурсом современного этапа развития является человеческий капитал, аккумулирующий в себе весь интеллектуальный, физиологический, трудовой и социальный потенциал людей, возможности его использования для обеспечения устойчивого тренда развития экономических систем в условиях постоянной турбулентности, возрастающей неопределенности, нарастающего технологического прогресса. Ключевая роль человеческого капитала как ресурса развития в процессах перехода к шестому технологическому укладу обуславливает необходимость принятия научно обоснованных управленческих решений относительно стратегии его формирования, использования и развития, что определяет актуальность настоящей работы. Цель исследования заключается в проведении оценки состояния человеческого капитала на региональном уровне, определении трендов и факторов его формирования с последующей интеграцией в стратегию регионального развития на этапе перехода к шестому технологическому укладу. Для достижения поставленной цели в работе были использованы такие общенаучные и специальные методы, как анализ и синтез, сравнение, анализ статистических рядов, коэффициентный метод, метод матричного моделирования, экспертные оценки (метод Дельфи). Исследование проводилось на данных и материалах Росстата, Роспатента, Минобрнауки России, Минздрава России, официальных сайтов правительств субъектов Российской Федерации, различных аналитических агентств и информационных порталов. Основные результаты исследования заключаются в оценке состояния человеческого капитала, формируемого и используемого на региональном уровне в разрезе основных составляющих его компонент, определении основных причин высокой дифференцированности уровня его формирования в условиях многоукладности российской экономики. Область применения полученных результатов определяется возможностями формирования стратегических программ регионального развития с учетом человеческого потенциала и необходимости выравнивания социально-экономического положения территорий.

### **Ключевые слова**

Человеческий капитал, технологические уклады, инновационное развитие, стратегии регионального развития, ресурс развития, стратегический ресурс, многоукладность экономики.

## Assessment of Human Capital State at the Stage of the Sixth Technological Paradigm: Regional Aspect<sup>2</sup>

### **Aleksandr S. Voronov**

PhD, Associate Professor, Lomonosov Moscow State University, Moscow, Russian Federation.

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

ORCID ID: [0000-0003-0058-9217](#)

### **Lidiya S. Leontieva**

DSc (Economics), Professor, Lomonosov Moscow State University, Moscow, Russian Federation.

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

<sup>1</sup> Исследование выполнено при финансовой поддержке РФФИ в рамках научного проекта № 19-29-07449.

<sup>2</sup> The reported study was funded by RFBR, project number 19-29-07449.

**Liubov N. Orlova**

DSc (Economics), Associate Professor, Financial University under the Government of the Russian Federation, Moscow, Russian Federation.

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

ORCID ID: [0000-0002-8144-4900](https://orcid.org/0000-0002-8144-4900)

**Stepan S. Sergeev**

Research Intern, Lomonosov Moscow State University, Moscow, Russian Federation.

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

ORCID ID: [0000-0002-7872-0193](https://orcid.org/0000-0002-7872-0193)

**Abstract**

The main strategic resource of the current stage of development is human capital, which accumulates the entire intellectual, physiological, labor and social potential of people and possibilities of its use to ensure a stable trend in the development of economic systems in conditions of constant turbulence, increasing uncertainty and technological progress. The key role of human capital as a development resource in the processes of transition to the sixth technological paradigm necessitates the adoption of scientifically sound management decisions regarding the strategy of its formation, use and development, which determines the relevance of this work. The aim of the study is to assess the state of human capital at the regional level, identify trends and factors of its formation with subsequent implementation in the strategy of regional development at the stage of transition to the sixth technological paradigm. To achieve this aim, such general scientific and special methods as analysis and synthesis, comparison, analysis of statistical series, coefficient method, matrix modeling method, expert assessments (Delphi method) were used. The study was conducted on the data and materials of Federal State Statistics Service (Rosstat), Federal Service for Intellectual Property (Rospatent), the Ministry of Science and Higher Education of the Russian Federation, the Ministry of Health of the Russian Federation, the official websites of Russian regional governments, various analytical agencies and information portals. The main results of the study include assessing human capital state formed and used at the regional level in the context of its main components, identifying the main reasons for high differentiation of the level of its formation in the conditions of the Russian economy complexity. The scope of the obtained results application is determined by the possibilities of forming strategic programs for regional development, taking into account human potential and the need to equalize the socio-economic situation of the territories.

**Keywords**

Human capital, technological paradigms, innovative development, regional development strategies, development resource, strategic resource, economy multiformity.

**Введение**

Переход к шестому технологическому укладу требует от экономики соответствия технологий, используемых во всех производственных, социальных и экономических сферах, поставленным целям и тенденциям развития. Использование когнитивных и креативных способностей человека в качестве основы социально-экономического и технологического прогресса становится особенностью шестого технологического уклада.

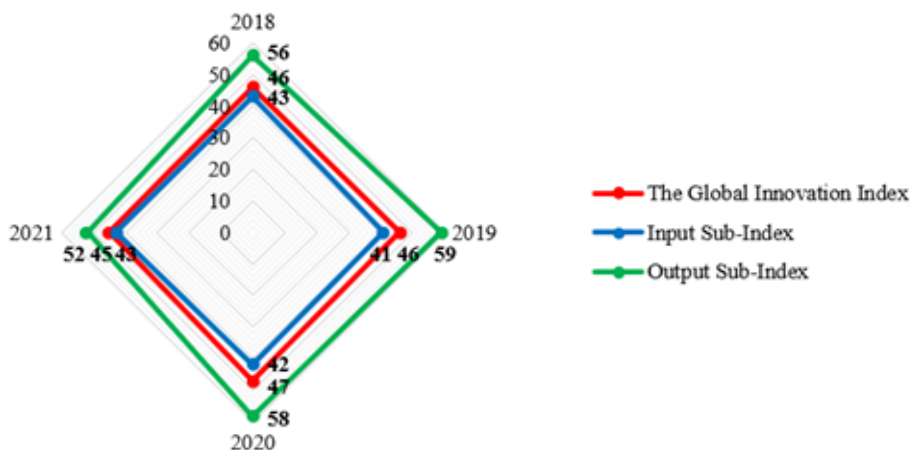
В то же время необходимо отметить, что развитие экономики Российской Федерации протекает по схеме многоукладности, что выражается в использовании базовых технологий различных «поколений». Особенности этого явления прослеживаются на региональном уровне, что проявляется в значительной дифференцированности уровня социально-экономического развития территорий. Как ни парадоксально, но сильный толчок к применению технологий шестого уклада дала пандемия COVID-19, определив некоторое вынужденное внедрение передовых решений (киберфизических систем) бизнесом и государственными структурами управления<sup>3</sup>.

В 2021 г. в Глобальном рейтинге инноваций Российская Федерация заняла 45 место среди 131 страны, улучшив при этом позицию на два пункта по сравнению с 2020 г.<sup>4</sup> И если имеющиеся ресурсы и условия развития инновационной деятельности (инфраструктура инноваций, институты развития) в последние несколько лет находятся на одном уровне, то достигнутые практические инновации (результаты изобретательской деятельности, скорость и способы распространения знаний, развитие творческого сектора и интеллектуальных собственности) повысили рейтинговые значения (Рисунок 1).

<sup>3</sup> «Наше время пришло»: как создается новый технологический уклад // РБК [Электронный ресурс]. URL: [https://www.rbc.ru/spb\\_sz/03/01/2021/5ff097a39a7947903446c7e8](https://www.rbc.ru/spb_sz/03/01/2021/5ff097a39a7947903446c7e8) (дата обращения: 10.12.2021);

Идти за лидером. Как России попасть в шестой технологический уклад // Российская газета [Электронный ресурс]. URL: <https://rg.ru/2019/11/10/kak-rossii-popast-v-shestoj-tehnologicheskij-uklad.html> (дата обращения: 10.12.2021).

<sup>4</sup> Global Innovation Index 2021. Tracking Innovation through the COVID-19 Crisis // WIPO [Электронный ресурс]. URL: [https://www.wipo.int/edocs/pubdocs/en/wipo\\_pub\\_gii\\_2021.pdf](https://www.wipo.int/edocs/pubdocs/en/wipo_pub_gii_2021.pdf) (дата обращения: 10.12.2021).



**Рисунок 1. Изменение позиции национальной экономики России в Глобальном рейтинге инноваций (в целом и по субиндексам)<sup>5</sup>**

В то же время долгосрочные программы и прогнозы социально-экономического развития национальной экономики в качестве приоритетов ставят формирование высокого уровня человеческого капитала и повышение уровня жизни населения: человеческий капитал становится важнейшим элементом экономического развития. Именно его состояние определяет содержание и этапы социально-экономического развития, формирует знания и способности, является активным фактором развития.

Поэтому цель исследования заключается в проведении оценки состояния человеческого капитала на региональном уровне, определении трендов и факторов его формирования с последующей интеграцией в стратегию регионального развития на этапе перехода к шестому технологическому укладу. Достижение поставленной цели предполагает решение ряда задач:

- выявление тенденций использования человеческого капитала как фактора инновационного развития экономики;
- проведение оценки структурных элементов, формирующих основу человеческого капитала;
- определение процессов формирования человеческого капитала в стратегических и инновационных планах развития территорий.

В качестве основных методов исследования в работе были использованы такие общенаучные и специальные методы, как анализ и синтез, сравнение, анализ статистических рядов, коэффициентный метод, метод матричного моделирования, экспертные оценки (метод Дельфи).

Информационную базу исследования составили материалы Федеральной службы государственной статистики, Федеральной службы по интеллектуальной собственности, Министерства науки и высшего образования Российской Федерации, Министерства здравоохранения Российской Федерации, официальных сайтов правительств субъектов Российской Федерации, данные различных аналитических агентств и информационных порталов.

<sup>5</sup> Составлено авторами на основе: Global Innovation Index 2021. Tracking Innovation through the COVID-19 Crisis // WIPO [Электронный ресурс]. URL: [https://www.wipo.int/edocs/pubdocs/en/wipo\\_pub\\_gii\\_2021.pdf](https://www.wipo.int/edocs/pubdocs/en/wipo_pub_gii_2021.pdf) (дата обращения: 10.12.2021).

### Методология и методика исследования

Теоретико-методологической основой работы послужили научные исследования российских и зарубежных авторов, посвященные вопросам развития национальных экономик в контексте смены технологических укладов, формирования и использования человеческого капитала как основы этого развития, а также собственные исследования и методологические разработки авторов.

Теоретическую основу исследования составили труды Г. Беккера, Р. Лукаса, Э. Хэлпмана, С.Ю. Глазьева, А.А. Аузана, О.В. Лосевой, Л.В. Лapidус, А.О. Гостиловича, Н.Ю. Тарасовой, А.Л. Машковой, О.А. Савиной, Е.В. Новиковой и других авторов. Современные подходы к выявлению места и роли человеческого капитала в мировой экономической системе характеризуются достаточно высоким уровнем методологической и теоретической разработки. Изначально сущность человеческого капитала как совокупности знаний и навыков рассмотрена в трудах Г. Беккера, определившего необходимость осуществления инвестиций в это направление [Becker 1962]. Более поздние фундаментальные исследования определяют человеческий капитал как один из факторов экономического роста, обеспечивающих множественный рост национального богатства [Lucas 2002; Helpman 2004]. Современные исследователи также отдают главную роль человеческому капиталу как фактору инновационного развития [Driver, Oughton 2008; McCann, Ortega-Argilés 2013; Rodríguez-Pose, Wilkie 2016], отмечая, однако, сложность однозначного определения степени этого влияния. Поэтому взаимообусловленное влияние человеческого капитала и научно-технического прогресса на социально-экономическое развитие требует более глубокого переосмысления и изучения.

Оформление шестого технологического уклада пришлось на период с 2010 по 2020 гг. Последующие 20 лет будут предшествовать наступлению фазы зрелости. В качестве базовых технологий шестого технологического уклада эксперты определяют так называемые МАНБРИК-технологии (медицина, био- и нанотехнологии, робототехника, информационные, аддитивные и когнитивные технологии), NBIC-конвергенцию (нанотехнологии, биотехнологии, информационные технологии, когнитивная наука), GRAIN-технологии (геномика, робототехника, искусственный интеллект, нанотехнологии) [Тарасова и др. 2021]. Цифровизация и применение искусственного интеллекта являются одними из главных черт современных социальных и экономических процессов [Lapidus и др. 2019]. По данным Всемирной организации интеллектуальной собственности, к 2019 г. в Евросоюзе был зарегистрирован 18 631 патент, связанный с искусственным интеллектом, в Корее — 20 180, в Японии — 44 755, в США — 67 276, в Китае — 76 876<sup>6</sup>. Переход к шестому технологическому укладу открывает новые возможности для стран, отстающих от стран-лидеров, за счет более раннего и резкого выхода на новую технологическую волну экономического роста. Это связано с тем, что передовые страны сталкиваются с обесцениваем не только материального и финансового капитала, но и квалификации людей [Глазьев 2019]. Смена технологических укладов приводит к изменению роли отдельных компонент человеческого капитала: на первый план выходит его интеллектуальная составляющая [Лосева 2019]. По мнению А.А. Аузана, высокое качество человеческого капитала является основой устойчивого инновационного развития экономики и позволяет снижать транзакционные издержки [Аузан 2019]. Формирование и использование человеческого капитала в рамках реализации амбициозных планов национальной стратегии развития должно согласовываться с основными технологическими трендами, одновременно обеспечивая сбалансированность, устойчивость и прогресс инновационного развития за счет интеллектуальной составляющей.

<sup>6</sup> WIPO Technology Trends 2019. Artificial Intelligence // WIPO [Электронный ресурс]. URL: [https://www.wipo.int/edocs/pubdocs/en/wipo\\_pub\\_1055.pdf](https://www.wipo.int/edocs/pubdocs/en/wipo_pub_1055.pdf) (дата обращения: 10.12.2021).

Методологическую основу исследования составила разработанная авторская методика оценки человеческого капитала [Глазьев и др. 2020а; Глазьев и др. 2020b; Воронов и др. 2020], которая определяет интегрированный подход к мультикомпонентной оценке структурных элементов человеческого капитала. Ранее авторами было обосновано, что «национальное благосостояние, выраженное конечным количественным показателем, напрямую зависит от эффективности процессов формирования и использования человеческого капитала» [Воронов и др. 2020, 52], и была определена функция, описывающая эту зависимость (1) [Там же]:

$$НБ = f(ЧК) = f(ФК + ТК + ИК + СК - ФиК), \quad (1)$$

где НБ — национальное благосостояние (валовой внутренний продукт); ЧК — человеческий капитал; ФК — физиологическая компонента; ТК — трудовая компонента; ИК — интеллектуальная компонента; СК — социальная компонента; ФиК — фиктивный человеческий капитал.

В предыдущих публикациях авторов была представлена комплексная матрица параметров, определяющая состояние человеческого капитала, описывающая многокомпонентную структуру человеческого капитала на современном этапе развития экономических отношений [Там же, 56–58]. Первоначально оценочная матрица включала в себя 23 паттерна показателей, характеризующих в стоимостной, натуральной и индексной форме формирование и использование человеческого капитала по отдельным компонентам: физиологической, трудовой, интеллектуальной и социальной составляющим. При оценке человеческого капитала были использованы клиометрический и квалиметрический подходы, позволяющие обеспечить единство оценки совокупного человеческого капитала через призму экономических и исторических процессов, а также «перевести» качественные оценки отдельных компонент человеческого капитала в количественные показатели. Эти подходы делают возможным проведение оценки человеческого капитала на всех трех уровнях национальной экономики (макро-, мезо-, микроуровне) в динамике и в международном сопоставлении, а также в сопоставлении имеющихся индикаторов с заявленными целями национальной экономической политики. В Таблице 1 приведены основные показатели, используемые для практической оценки уровня формирования человеческого капитала, и их условные обозначения.

**Таблица 1. Компоненты человеческого капитала и индикаторы оценки<sup>7</sup>**

Физиологическая компонента		Трудовая компонента	
ФК1	Затраты на здравоохранение, млрд руб.	ТК1	Медианное значение начисленной заработной платы, руб.
ФК2	Ожидаемая продолжительность жизни, лет	ТК2	Среднемесячная номинальная заработная плата, руб.
ФК3	Население в возрасте от 15 до 72 лет (рабочая сила), %	ТК3	Общая численность безработных, в % к экономически активному населению
ФК4	Численность врачей на 10 000 населения, коэф.	ТК4	Индекс производительности труда относительно уровня 2011 г.
ФК5	Доля людей, ведущих здоровый образ жизни, %	ТК5	Индекс производительности труда, в % к предыдущему году
Интеллектуальная компонента		Социальная компонента	
ИК1	Расходы на образование, млрд руб.	СК1	Расходы на социальную политику, млрд руб.
ИК2	Внутренние текущие затраты на исследования и разработки, млн руб.	СК2	Коэффициент фондов

<sup>7</sup> Разработано авторами.

ИК3	Разработанные передовые производственные технологии, ед.	СК3	Доля занятых с низким уровнем заработной платы, %
ИК4	Уровень инновационной активности организаций, %	СК4	Доля населения с доходами ниже величины прожиточного минимума, %
ИК5	Удельный вес организаций, осуществляющих технологические инновации, %	СК5	Интегральный показатель качества жизни <sup>8</sup> , коэф.
ИК6	Численность персонала, занятого исследованиями и инновациями, чел.		
ИК7	Используемые передовые производственные технологии, ед.		
ИК8	Количество внедренных технологических инновационных проектов, ед.		

Разработанная методика предполагает составление матриц трех видов: реальной, идеальной и матрицы отклонений. Реальная матрица, или матрица состояний, содержит данные о состоянии человеческого капитала на момент проведения оценки. Идеальная матрица характеризует перспективный, заложенный стратегическими целями и национальными приоритетами уровень развития человеческого капитала. Идеальная матрица формируется методом Дельфи с учетом необходимости достижения характеристик технологического уклада, региональных и отраслевых особенностей функционирования экономических систем.

Матрица отклонений строится на основе сравнения реальной и идеальной матриц человеческого капитала. Чем меньше отклонение от «идеального» состояния, тем выше уровень развития человеческого капитала. В качестве критерия отклонения реального состояния от идеального был использован коэффициент равномерности (Таблица 2).

**Таблица 2. Характеристика формирования и использования человеческого капитала<sup>9</sup>**

Значение коэффициента равномерности	Характеристика формирования и использования человеческого капитала
< 5 %	Высокий уровень развития ЧК, использование соответствует текущему технологическому укладу.
< 23%	Формирование и использование ЧК находится на достаточном уровне.
> 23%	Низкий уровень развития ЧК, использование не соответствует текущему технологическому укладу.

### **Результаты исследования**

Для оценки человеческого капитала в региональном срезе были выбраны по два региона из каждого федерального округа. Выбор региона определялся его позицией в «Рейтинге инновационного развития субъектов Российской Федерации»<sup>10</sup>. В выборку попали 18 регионов — по два из каждого федерального округа, а также г. Москва и г. Санкт-Петербург. Внутри каждого федерального округа анализ формирования и использования человеческого капитала проводился для субъектов Российской Федерации с высшим и низшим уровнем инновационной активности. Таким образом, объектами исследования стали российские регионы, представленные в Таблице 3.

<sup>8</sup> Рейтинг регионов РФ по качеству жизни — 2018 // РИА [Электронный ресурс]. URL: [http://vid1.rian.ru/ig/ratings/life\\_2018.pdf](http://vid1.rian.ru/ig/ratings/life_2018.pdf) (дата обращения: 10.12.2021); Рейтинг регионов РФ по качеству жизни — 2019 // РИА [Электронный ресурс]. URL: [http://vid1.rian.ru/ig/ratings/life\\_2019.pdf](http://vid1.rian.ru/ig/ratings/life_2019.pdf) (дата обращения: 10.12.2021); Рейтинг регионов РФ по качеству жизни — 2020 // РИА [Электронный ресурс]. URL: [http://vid1.rian.ru/ig/ratings/life\\_2020.pdf](http://vid1.rian.ru/ig/ratings/life_2020.pdf) (дата обращения: 10.12.2021).

<sup>9</sup> Разработано авторами.

<sup>10</sup> Рейтинг инновационного развития субъектов Российской Федерации. Выпуск 6 // ВШЭ [Электронный ресурс]. URL: <https://issek.hse.ru/mirror/pubs/share/315338500> (дата обращения: 10.12.2021).



В рамках данной статьи представлены результаты анализа человеческого капитала по регионам, имеющим наиболее низкие рейтинговые позиции по уровню инновационного развития<sup>11</sup>. Необходимо отметить, что некоторые из исследуемых регионов в настоящее время признаны Правительством Российской Федерации депрессивными (Республика Адыгея, Псковская область, Курганская область)<sup>12</sup>.

**Таблица 3. Субъекты Российской Федерации, выбранные как объекты оценки человеческого капитала<sup>13</sup>**

Федеральный округ	Регион с высшим уровнем инновационного развития	Регион с низшим уровнем инновационного развития
Центральный	Московская область	Костромская область
Северо-Западный	Мурманская область	Псковская область
Южный	Краснодарский край	Республика Адыгея
Северо-Кавказский	Ставропольский край	Республика Ингушетия
Приволжский	Республика Татарстан	Кировская область
Уральский	Свердловская область	Курганская область
Сибирский	Томская область	Республика Тыва
Дальневосточный	Хабаровский край	Чукотский автономный округ
г. Москва		г. Санкт-Петербург

Для каждого региона были сформированы реальная и эталонная матрицы человеческого капитала. Реальная матрица человеческого капитала для регионов с низким уровнем инновационного развития представлена в Таблице 4, а для возможности сравнения уровня «разрывов» по отдельным элементам также приведены реальные матрицы человеческого капитала для г. Москвы и г. Санкт-Петербурга (Таблица 5).

Эталонные значения показателей получены экспертным методом (методом Дельфи) с привлечением представителей научного сообщества и специалистов в области государственного управления. Для этого проведено два тура согласований. В первом туре экспертами были определены эталонные значения показателей исходя из средних региональных показателей регионов и реализуемых стратегий. Оценка согласованности мнений экспертов и исключение субъективности при определении эталонных значений компонент проводились с использованием коэффициента конкордации Кенделла. По показателям, выражающимся в относительных или натуральных единицах, эталонные значения практически совпали у всех экспертов. Коэффициент конкордации для таких показателей, как ожидаемая продолжительность жизни, уровень участия в составе рабочей силы, количество людей, ведущих здоровый образ жизни, внутренние текущие затраты на научные исследования и разработки (в % от ВРП), уровень инновационной активности организаций, находился в диапазоне 0,71–0,75. Второй тур оценки потребовался для уточнения эталонных показателей, выраженных в стоимостных показателях. Так как бюджеты регионов отличаются по масштабам, было введено ограничение по стоимостным показателям  $\pm 20\%$  от среднерегionalных значений.

Во втором туре коэффициент конкордации по таким показателям, как внутренние текущие затраты на научные исследования и разработки, инвестиции в образование, инвестиции в здравоохранение, составил 0,73.

<sup>11</sup> Результаты анализа человеческого капитала по регионам, имеющим наиболее высокие рейтинговые позиции по уровню инновационного развития, будут представлены в дальнейших публикациях авторов.

<sup>12</sup> В списке депрессивных находится десять регионов России // ИА REGNUM [Электронный ресурс]. URL: <https://regnum.ru/news/polit/2860402.html> (дата обращения: 10.12.2021).

<sup>13</sup> Составлено авторами.

Далее были определены отклонения реальных показателей от эталонных и «зоны риска» каждого элемента. Если отклонение составило менее 5%, то показатель попал в зеленую зону, если от 5 до 23% — то в желтую, если более 23% — то в красную. Проведенный анализ позволил составить «окрашенную» отчетность для принятия управленческих решений относительно стратегии развития человеческого капитала в регионах.

Таблица 4. Компонентная структура человеческого капитала регионов Российской Федерации<sup>14</sup>

Показатель	Костромская область			Псковская область			Республика Адыгея			Республика Ингушетия		
	2018	2019	2020	2018	2019	2020	2018	2019	2020	2018	2019	2020
ФК1	2,2	4,0	5,6	—	3,8	5,1	1,7	2,2	4,0	—	—	3,6
ФК2	71,9	72,4	70,9	70,2	70,7	69,2	73,6	73,9	73,3	82,4	83,4	81,2
ФК3	50	49	49	94	95	94	91	92	92	50	50	50
ФК4	37,4	37,5	38,1	34,7	34,0	31,0	38,2	38,9	39,0	45,8	45,4	44,4
ФК5	—	11,0	11,2	—	14,8	19,4	—	28,8	20,4	—	48,8	38,5
ТК1	20 307,0		24 172,0	19 052,0	—	23 895,0	18 670,0	—	23 943,0	17 607,0	—	19 954,0
ТК2	27 724,0	31 421,1	—	26 870,9	29 441,0	—	27 468,5	30 191,7	—	25 367,1	27 409,7	—
ТК3	12,7	12,6	—	17,0	16,2	—	12,8	12,6	—	30,4	30,5	—
ТК4	116,5	119,8	—	108,0	108,8	—	129,7	135,7	—	115,2	114,3	—
ТК5	103,8	101,3	102,8	103,8	100,1	102,0	103,5	104,5	104,6	94,7	99,4	99,2
ИК1	11,3	12,0	12,8	9,3	10,5	10,9	6,5	8,2	8,0	9,4	11,8	14,0
ИК2	128,8	160,9	125,8	418,9	197,0	162,7	240,7	250,2	206,7	61,8	103,6	108,0
ИК3	0	0	0	1	4	6	—	—	—	0	0	1
ИК4	6,5	5,8	4,6	12,6	13,4	5,8	12,5	8,2	4,4	14,6	10,5	0,8
ИК5	9,1	7,3	8,6	18,4	17,7	14,6	20,0	16,6	14,5	21,4	11,1	20,0
ИК6	114	138	101	236	216	158	283	271	276	244	175	176
ИК7	1 668	1 678	1 560	1 363	1 928	1 994	277	389	443	24	28	38
ИК8	9	6	—	37	33	—	11	8	—	2	3	—
СК1	7,6	7,9	10,7	8,4	8,9	—	—	5,3	7,4	—	8,5	12,2
СК2	10,5	9,2	9,2	9,9	10,1	10,1	12,4	14,5	14,7	10,5	9,4	8,9
СК3	39,0	20,1	18,5	37,1	21,8	18,4	37,2	23,1	19,1	38,9	29,6	24,8
СК4	13,4	12,7	12,6	17,7	17,0	16,2	13,0	12,8	12,6	29,6	30,4	30,5
СК5	40,69	40,09	39,06	41,60	42,48	41,18	47,97	50,13	51,27	28,53	29,76	31,45
Показатель	Кировская область			Курганская область			Республика Тыва			Чукотский АО		
	2018	2019	2020	2018	2019	2020	2018	2019	2020	2018	2019	2020
ФК1	2,4	—	6,9	3,0	3,9	5,7	2,0	2,3	6,0	2,4	2,7	3,5

<sup>14</sup> Составлено авторами.

ФК2	72,5	73,0	71,4	70,8	71,1	69,9	66,5	67,6	66,3	63,6	68,1	65,8
ФК3	52	50	47	46	44	45	39	36	39	61	62	62
ФК4	47,5	47,0	48,5	29,8	29,7	29,3	52,9	51,4	49,7	74,8	75,5	71,0
ФК5	—	6,9	9,2	—	15,0	15,1	—	1,1	0,3	—	0,4	0,4
ТК1	21 617,0	—	25 074,0	20 489,0	—	24 717,0	21 690,0	—	27 822,0	65 696,0	—	76 865,0
ТК2	27 932,0	30 213,4	—	28 159,4	30 632,2	—	35 778,8	39 672,8	—	98 864,0	107 107,3	—
ТК3	15,2	14,7	—	19,6	19,6	—	34,4	34,1	—	8,8	8,5	—
ТК4	114,6	119,0	—	113,1	118,5	—	118,9	122,2	—	130,9	134,6	—
ТК5	100,7	103,2	103,8	102,4	104,1	104,8	102,3	101,3	102,8	96,3	104,5	102,8
ИК1	20,8	23,5	23,4	17,9	19,9	20,0	11,4	13,0	14,0	—	—	—
ИК2	2 110,5	2 042,8	3 243,8	346,4	348,4	336,5	261,2	305,4	305,7	—	—	—
ИК3	1	0	0	0	1	1	0	0	0	0	0	0
ИК4	11,4	12,3	14,6	9,2	10,7	9,8	1,8	2,0	5,6	16,7	12,5	7,8
ИК5	15,9	15,7	21,9	18,4	21,1	20,4	3,0	4,8	8,8	19,3	10,7	9,4
ИК6	1 776	1 744	1 493	629	616	637	385	375	387	—	—	—
ИК7	2 449	2 735	2 835	1 684	1 834	1 584	60	69	69	221	247	142
ИК8	12	2	—	89	42	—	1	1	—	0	0	—
СК1	16,2	17,7	22,6	13,2	13,1	16,9	6,6	7,3	12,0	2,6	—	3,3
СК2	9,5	9,3	9,3	10,7	10,1	10,1	10,6	9,7	9,6	14,1	14,8	15,1
СК3	33,1	20,5	17,0	35,6	23,1	19,4	30,7	4,0	3,4	1,1	0,4	0,6
СК4	15,4	15,2	14,7	19,7	19,6	19,6	35,8	34,4	34,1	8,5	8,8	8,5
СК5	40,18	40,26	39,76	28,89	29,40	30,45	16,20	17,53	17,50	38,95	38,47	40,45

Таблица 5. Компонентная структура человеческого капитала г. Москвы и г. Санкт-Петербурга<sup>15</sup>

Показатель	г. Москва			г. Санкт-Петербург			Показатель	г. Москва			г. Санкт-Петербург		
	2018	2019	2020	2018	2019	2020		2018	2019	2020	2018	2019	2020
ФК1	189,9	248,3	509,5	77,1	81,8	133,2	ИК1	299,3	343,6	374,6	147,5	175,3	166,4
ФК2	77,8	78,4	76,2	75,9	76,3	74,0	ИК2	334 991,3	328 756,4	377 649,4	114 419,4	1 176 488,8	136 998,9
ФК3	57	58	58	57	57	57	ИК3	165	145	223	130	104	157
ФК4	55,9	58,3	61,2	80,7	81,2	84,9	ИК4	32,4	33,8	12,1	30,6	28,3	15,4
ФК5	—	8,8	6,7	—	6,8	8,1	ИК5	32,4	33,8	12,1	30,6	28,3	15,4
ТК1	43 136,0	—	51 248,0	55 434,0	—	66 103,0	ИК6	224 517	204 862	210 497	77 051	75 031	75 228
ТК2	83 801,4	94 293,7	—	60 420,5	65 872,4	—	ИК7	20 649	14 554	11 649	8 933	9 553	9 972
ТК3	6,8	6,6	—	6,6	6,5	—	ИК8	5 218	3 791	—	814	468	—
ТК4	103,3	104,2	—	112,1	113,7	—	СК1	—	478,5	551,0	99,2	122,8	142,9
ТК5	101,4	101,9	100,9	100,4	104,6	101,4	СК2	16,1	15,4	15,9	14,9	14,7	14,8
							СК3	3,1	1,5	1,2	6,2	2,6	2,2
							СК4	7,5	6,8	6,6	7,3	6,6	6,5
							СК5	77,37	79,27	72,16	75,69	77,30	80,63

<sup>15</sup> Составлено авторами.

### Выводы и рекомендации

Оценка физиологической компоненты человеческого капитала позволила выявить достаточно сложную ситуацию в регионах России. Затраты на здравоохранение во всех исследуемых субъектах Российской Федерации довольно низкие. Незначительное увеличение расходов на здравоохранение вызвано в большей степени выделением денежных средств на борьбу с пандемией COVID-19, нежели системным увеличением расходов, обеспечивающим повышение качества и доступности медицинского обслуживания. В связи с этим можно наблюдать снижение продолжительности жизни населения во всех исследуемых регионах (Рисунок 2), что является крайне негативным маркером, а также снижение доли населения в возрасте от 15 до 72 лет практически во всех регионах (Костромская, Псковская, Кировская, Курганская области, Республика Тыва, Чукотский АО).

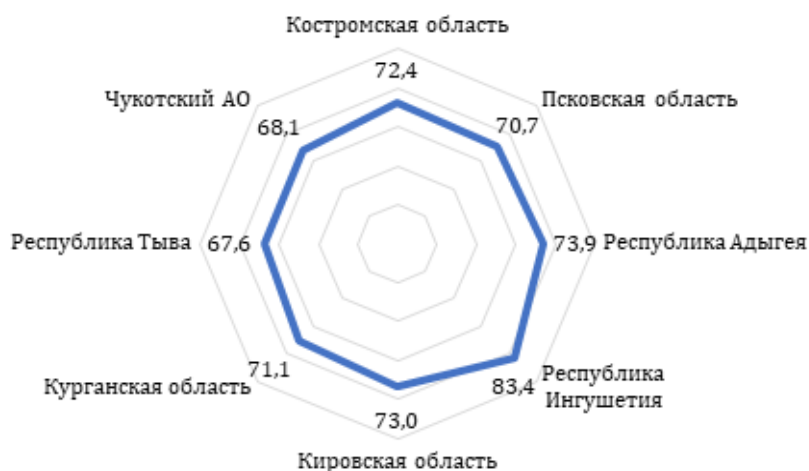


Рисунок 2. Ожидаемая продолжительность жизни (2019)<sup>16</sup>

Более позитивно на этом фоне выглядит увеличение численности врачей в Костромской и Кировской областях, Республике Адыгее. В Псковской области наблюдается значительное сокращение количества врачей, приходящихся на 10 000 человек населения. Таким образом, исследуемые маркеры характеризуют низкий уровень формирования физиологической компоненты человеческого капитала в представленных регионах.

Оценка трудовой компоненты человеческого капитала также показала низкие маркеры развития, особенно в части начисленной заработной платы и безработицы. Так, медианные и средние значения начисленной заработной платы (Рисунок 3) демонстрируют крайне низкие значения в исследуемых областях (кроме Чукотского АО). Особенно низкий уровень заработной платы в Псковской области и Республике Ингушетия. На фоне низких доходов также сложной выглядит ситуация с безработицей: более трети населения является безработной в Республиках Ингушетия и Тыва; в Псковской и Курганской областях этот показатель приближается к 20%; во всех остальных исследуемых регионах он находится выше критических значений.

<sup>16</sup> Составлено авторами на основе: Регионы России. Социально-экономические показатели. 2020. М.: Росстат, 2020. С. 79–80.



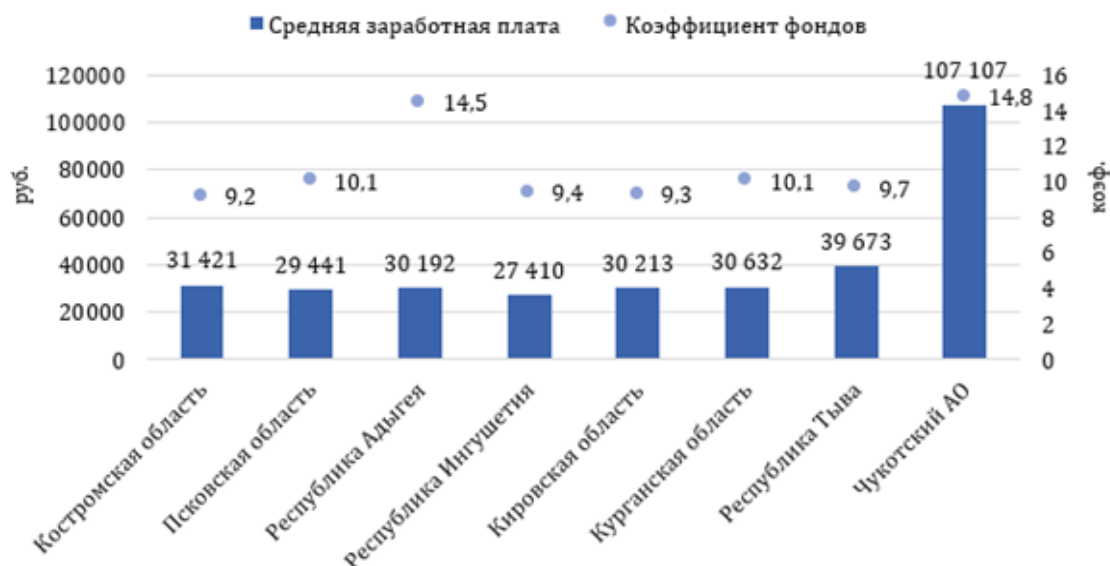


Рисунок 3. Средняя заработная плата и коэффициент фондов (2019)<sup>17</sup>

Что касается интеллектуальной компоненты как основной составляющей человеческого капитала, определяющей технологический прогресс социально-экономической жизни общества, то здесь ситуация складывается следующим образом. Расходы на образование и внутренние исследования и разработки имеют небольшую повышательную тенденцию во всех регионах, что является позитивным моментом. Но уровень инновационной активности предприятий и использование передовых производственных технологий снижаются, что не отвечает требованиям перехода к шестому технологическому укладу (Рисунок 4). Действительно, по уровню использования передовых технологий регионы имеют позитивные маркеры, но это достигается в основном за счет заимствования этих технологий.

<sup>17</sup> Составлено авторами на основе: Регионы России. Социально-экономические показатели. 2020. М.: Росстат, 2020. С. 240–241; Коэффициент фондов (соотношение денежных доходов 10% наиболее и 10% наименее обеспеченного населения) // ЕМИСС Государственная статистика [Электронный ресурс]. URL: <https://fedstat.ru/indicator/31170> (дата обращения: 10.12.2021).



**Рисунок 4. Уровень инновационной активности предприятий и использование передовых производственных технологий (2019)<sup>18</sup>**

Социальная компонента человеческого капитала определяется небольшим ростом расходов на развитие социальной сферы и творческого сектора. Но при этом высокими остаются показатели дифференциации доходов населения (коэффициент фондов, см. Рисунок 3) и доли людей, получающих низкую заработную плату и имеющих доходы ниже прожиточного минимума. Интегральный показатель качества жизни, характеризующий условия жизни и ситуацию в социальной сфере, в большинстве исследуемых регионов находится в районе 40 рейтинговых баллов, но в ряде регионов имеет крайне низкие значения: Курганская область и Республика Ингушетия — 28–32 балла, Республика Тыва — 16–18 баллов. Для сравнения: в г. Москва и г. Санкт-Петербург эти показатели за последние три года принимают значения на уровне 75–82 баллов<sup>19</sup>.

На примере Курганской области более подробно проиллюстрируем оценку отклонения реальных показателей от эталонных и определение «зон риска» каждого элемента (Таблица 6).

<sup>18</sup> Составлено авторами на основе: Уровень инновационной активности организаций, по субъектам Российской Федерации // Росстат [Электронный ресурс]. URL: <https://rosstat.gov.ru/storage/mediabank/innov-n1.xls> (дата обращения: 10.12.2021); Используемые передовые производственные технологии по субъектам Российской Федерации // Росстат [Электронный ресурс]. URL: <https://rosstat.gov.ru/storage/mediabank/HFj7r4jw/innov9.xls> (дата обращения: 10.12.2021).

<sup>19</sup> Рейтинг регионов РФ по качеству жизни — 2018 // РИА [Электронный ресурс]. URL: [http://vid1.rian.ru/ig/ratings/life\\_2018.pdf](http://vid1.rian.ru/ig/ratings/life_2018.pdf) (дата обращения: 10.12.2021); Рейтинг регионов РФ по качеству жизни — 2019 // РИА [Электронный ресурс]. URL: [http://vid1.rian.ru/ig/ratings/life\\_2019.pdf](http://vid1.rian.ru/ig/ratings/life_2019.pdf) (дата обращения: 10.12.2021); Рейтинг регионов РФ по качеству жизни — 2020 // РИА [Электронный ресурс]. URL: [http://vid1.rian.ru/ig/ratings/life\\_2020.pdf](http://vid1.rian.ru/ig/ratings/life_2020.pdf) (дата обращения: 10.12.2021).

Таблица 6. Оценка человеческого капитала Курганской области<sup>20</sup>

Показатель		Матрица состояний			Эталонное значение	Матрица отклонений		
		2018	2019	2020		2018	2019	2020
ФК1	Затраты на здравоохранение, млрд руб.	3,0	3,9	5,7	14,0	> 23%	> 23%	> 23%
ФК2	Ожидаемая продолжительность жизни, лет	70,8	71,1	69,9	73,0	< 5%	< 5%	< 5%
ФК3	Население в возрасте от 15 до 72 лет (рабочая сила), %	46	44	45	60	> 23%	> 23%	> 23%
ФК4	Численность врачей на 10 000 населения, коэф.	29,8	29,7	29,3	55,0	> 23%	> 23%	> 23%
ФК5	Доля людей, ведущих здоровый образ жизни, %	—	15,0	15,1	20,0	—	> 23%	> 23%
ТК1	Медианное значение начисленной заработной платы, руб.	20 489,0	—	24 717,0	40 000	> 23%	> 23%	> 23%
ТК2	Среднемесячная номинальная заработная плата, руб.	28 159,4	30 632,2	—	65 000,0	> 23%	> 23%	> 23%
ТК3	Общая численность безработных, в % к экономически активному населению	19,6	19,6	—	2,5	> 23%	> 23%	> 23%
ТК4	Индекс производительности труда относительно уровня 2011 г.	113,1	118,5	—	120,0	< 23%	< 5%	—
ТК5	Индекс производительности труда, в % к предыдущему году	102,4	104,1	104,8	105,0	< 5%	< 5%	< 5%
ИК1	Расходы на образование, млрд руб.	17,9	19,9	20,0	50,0	> 23%	> 23%	> 23%
ИК2	Внутренние текущие затраты на исследования и разработки, млн руб.	346,4	348,4	336,5	5 000,0	< 23%	< 23%	< 23%
ИК3	Разработанные передовые производственные технологии, ед.	0	1	1	2	> 23%	> 23%	> 23%
ИК4	Уровень инновационной активности организаций, %	9,2	10,7	9,8	15,0	< 23%	< 23%	< 23%
ИК5	Удельный вес организаций, осуществляющих технологические инновации, %	18,4	21,1	20,4	25,0	> 23%	< 23%	< 23%
ИК6	Численность персонала, занятого исследованиями и инновациями, чел.	629	616	637	750	< 23%	< 23%	< 23%
ИК7	Используемые передовые производственные технологии, ед.	1 684	1 834	1 584	1 700	< 5%	< 5%	< 23%
ИК8	Количество внедренных технологических инновационных проектов, ед.	89	42	—	45	< 5%	< 5%	—
СК1	Расходы на социальную политику, млрд руб.	13,2	13,1	16,9	18,0	> 23%	> 23%	< 23%
СК2	Коэффициент фондов	10,7	10,1	10,1	9,0	< 23%	< 23%	< 23%

<sup>20</sup> Разработано авторами.

Показатель		Матрица состояний			Эталонное значение	Матрица отклонений		
		2018	2019	2020		2018	2019	2020
СК3	Доля занятых с низким уровнем заработной платы, %	35,6	23,1	19,4	12,0	> 23%	> 23%	> 23%
СК4	Доля населения с доходами ниже величины прожиточного минимума, %	19,7	19,6	19,6	7,0	> 23%	> 23%	> 23%
СК5	Интегральный показатель качества жизни, коэф.	28,89	29,40	30,45	60,0	> 23%	> 23%	> 23%

Человеческий капитал Курганской области, согласно проведенному исследованию, демонстрирует низкий уровень формирования и использования компонент человеческого капитала. Половина оцениваемых параметров находится в критической зоне, характеризуя крайне низкие расходы на здравоохранение, образование и науку; низкие показатели качества и уровня жизни (интегральный показатель качества жизни, доходы населения, уровень безработицы); низкую инновационную активность (коэффициент изобретательской активности, численность занятых научными исследованиями и разработками). Вызывает серьезные опасения показатель численности населения с денежными доходами ниже величины прожиточного минимума (19,6% в 2020 г.), то есть каждый пятый житель региона имеет доходы ниже прожиточного минимума.

В целом, оценивая человеческий капитал Курганской области, можно сделать вывод, что его развитие и использование имеет низкий уровень, особенно в части социальной и интеллектуальной компонент капитала. Основными направлениями развития и использования человеческого капитала в Курганской области должны стать: увеличение и выравнивание доходов населения, создание условий для реализации инновационных инициатив, повышение качества жизни.

### **Заключение**

Выявленная дифференциация регионов (в том числе цифровая) показывает усиливающийся тренд нарастания пространственной асимметрии. Он выражается в динамичном перетоке высокотехнологичных организаций в регионы с наиболее высокими показателями человеческого и интеллектуального капитала, что усиливает состояние многоукладности и концентрацию организаций, работающих на принципах шестого технологического уклада, в ограниченном числе субъектов Российской Федерации. Резюмируя проведенное исследование, можно сделать вывод о проявлении «эффекта Матфея», выражающегося в истощении человеческого капитала в регионах с более низким уровнем социально-экономического и инновационного развития.

В качестве рекомендаций по выравниванию ситуации можно сформулировать ряд предложений, связанных с необходимостью повышения уровня формирования человеческого капитала. Во-первых, необходимо улучшать качество и доступность медицинского обслуживания населения. Это должно выражаться в обеспечении равного доступа к медицинским услугам, в том числе к телемедицине, независимо от удаленности территории от центра, плотности населения. Во-вторых, требуется создание новых рабочих мест в сферах деятельности, связанных с применением технологий шестого уклада; создание дистанционной занятости людей, проживающих в депрессивных районах. Дистанционную занятость можно обеспечить через механизмы квотирования, то есть предоставление компаниями, создающими дистанционные рабочие места, определенного количества мест специалистам из депрессивных районов. В-третьих, необходимо обеспечение права равного доступа населения к ресурсам интеллектуального

развития, в том числе к образовательным ресурсам. Это предполагает возврат к распределенной системе высшего и среднего профессионального образования, обеспечивающей возможность обучения в «родных» регионах, создание межрегиональных центров (хабов) развития цифрового образования.

Таким образом, формирование стратегических программ регионального развития с учетом проведенной оценки человеческого капитала и представленных рекомендаций будет способствовать выравниванию социально-экономического положения территорий, развитию цифровых и инновационных трансформаций в экономике.

### **Список литературы:**

Аузан А.А. Цифровая экономика как экономика: институциональные тренды // Вестник Московского университета. Серия 6: Экономика. 2019. № 6. С. 12–19.

Воронов А.С., Леонтьева Л.С., Орлова Л.Н., Сухарева М.А. Общие принципы оценки основных показателей развития человеческого капитала по технологическим укладам // Вестник Московского университета. Серия 21: Управление (государство и общество). 2020. № 3. С. 38–62.

Глазьев С.Ю. Управление развитием экономики: курс лекций. М.: Издательство Московского университета, 2019.

Глазьев С.Ю., Воронов А.С., Леонтьева Л.С., Орлова Л.Н., Сухарева М.А. О формировании человеческого капитала на разных этапах социально-экономического развития // Государственное управление. Электронный вестник. 2020а. № 82. С. 140–170. DOI: 10.24411/2070-1381-2020-10096.

Глазьев С.Ю., Орлова Л.Н., Воронов А.С. Человеческий капитал в контексте развития технологических и мирохозяйственных укладов // Вестник Московского университета. Серия 6: Экономика. 2020б. № 5. С. 3–23.

Лapidус Л.В., Леонтьева Л.С., Гостилович А.О. Минимальная цифровая корзина российских регионов для трансформации промышленности // Государственное управление. Электронный вестник. 2019. № 77. С. 212–228. DOI: 10.24411/2070-1381-2019-10025.

Лосева О.В. Модели формирования и оценки интеллектуального капитала работника в условиях перехода к шестому технологическому укладу // Проблемы экономики и юридической практики. 2019. Т. 15. № 6. С. 32–40.

Тарасова Н.Ю., Машкова А.Л., Савина О.А., Новикова Е.В. Построение сценариев инновационной трансформации отраслевой структуры экономики России с учетом влияния шестого технологического уклада // Друкеровский вестник. 2021. № 2 (40). С. 38–48. DOI: [10.17213/2312-6469-2021-2-38-48](https://doi.org/10.17213/2312-6469-2021-2-38-48).

Becker G.S. Investment in Human Capital: A Theoretical Analysis // Journal of Political Economy. 1962. Vol. 70. Is. 5. Part 2. P. 9–49. DOI: <https://doi.org/10.1086/258724>.

Driver C., Oughton C. Dynamic Models of Regional Innovation: Explorations with British Time-Series Data // Cambridge Journal of Regions, Economy and Society. 2008. Vol. 1. Is. 2. P. 205–217. DOI: <https://doi.org/10.1093/cjres/rsn012>.

Helpman E. The Mystery of Economic Growth. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press, 2004.

Lucas R.E. Lectures on Economic Growth. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press, 2002.

McCann P., Ortega-Argilés R. Modern Regional Innovation Policy // Cambridge Journal of Regions, Economy and Society. 2013. Vol. 6. Is. 2. P. 187–216. DOI: <https://doi.org/10.1093/cjres/rst007>.

Rodríguez-Pose A., Wilkie C. Putting China in Perspective: A Comparative Exploration of the Ascent of the

Chinese Knowledge Economy // Cambridge Journal of Regions, Economy and Society. 2016. Vol. 9. Is. 3. P. 479–497. DOI: <https://doi.org/10.1093/cjres/rsw018>.

### References:

Auzan A.A. (2019) Digital Economy as an Economy: Institutional Trends. *Vestnik Moskovskogo universiteta. Seriya 6: Ekonomika*. No. 6. P. 12–19.

Becker G.S. (1962) Investment in Human Capital: A Theoretical Analysis. *Journal of Political Economy*. Vol. 70. Is. 5. Part 2. P. 9–49. DOI: <https://doi.org/10.1086/258724>.

Driver C., Oughton C. (2008) Dynamic Models of Regional Innovation: Explorations with British Time-Series Data. *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*. Vol. 1. Is. 2. P. 205–217. DOI: <https://doi.org/10.1093/cjres/rsn012>.

Glazyev S.Yu. (2019) *Upravleniye razvitiyem ekonomiki: kurs lektsiy* [Management of economic development: A course of lectures]. Moscow: Izdatel'stvo Moskovskogo universiteta.

Glazyev S.Yu., Orlova L.N., Voronov A.S. (2020b) Human Capital in the Context of Technological Development and World Economic Paradigms. *Vestnik Moskovskogo universiteta. Seriya 6: Ekonomika*. № 5. P. 3–23.

Glazyev S.Yu., Voronov A.S., Leontieva L.S., Orlova L.N., Sukhareva M.A. (2020a) On Formation of Human Capital at Different Stages of Socio-Economic Development. *Gosudarstvennoye upravleniye. Elektronnyy vestnik*. No. 82. P. 140–170. DOI: 10.24411/2070-1381-2020-10096.

Helpman E. (2004) *The Mystery of Economic Growth*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press.

Lapidus L.V., Leontieva L.S., Gostilovich A.O. (2019) Minimum Digital Basket of Russian Regions for Industrial Transformation. *Gosudarstvennoye upravleniye. Elektronnyy vestnik*. No. 77. P. 212–228. DOI: 10.24411/2070-1381-2019-10025.

Loseva O.V. (2019) Models of Formation and Evaluation of Intellectual Capital of the Employee in the Transition to the Sixth Technological Order. *Problemy ekonomiki i yuridicheskoy praktiki*. Vol. 15. No. 6. P. 32–40.

Lucas R.E. (2002) *Lectures on Economic Growth*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press.

McCann P., Ortega-Argilés R. (2013) Modern Regional Innovation Policy. *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*. Vol. 6. Is. 2. P. 187–216. DOI: <https://doi.org/10.1093/cjres/rst007>.

Rodríguez-Pose A., Wilkie C. (2016) Putting China in Perspective: a Comparative Exploration of the Ascent of the Chinese Knowledge Economy. *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*. Vol. 9. Is. 3. P. 479–497. DOI: <https://doi.org/10.1093/cjres/rsw018>.

Tarasova N.Yu., Mashkova A.L., Savina O.A., Novikova E.V. (2021) Constructing Scenarios of Innovative Transformation of the Sectoral Structure of the Russian Economy Taking into Account Influence of the Sixth Technological Stage. *Drukerovskiy vestnik*. No. 2 (40). P. 38–48. DOI: [10.17213/2312-6469-2021-2-38-48](https://doi.org/10.17213/2312-6469-2021-2-38-48).

Voronov A.S., Leontieva L.S., Orlova L.N., Sukhareva M.A. (2020) General Principles for Assessing the Main Indicators of Human Capital Development by Technological Orders. *Vestnik Moskovskogo universiteta. Seriya 21: Upravleniye (gosudarstvo i obshchestvo)*. No. 3. P. 38–62.

Дата поступления/Received: 02.12.2021



## К вопросу об экономических последствиях конфликтов природопользования в прибрежной зоне Балтийского моря

**Кулаковская Валентина Андреевна**

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

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

SPIN-код РИНЦ: [3225-7625](#)

ORCID ID: [0000-0001-6463-6858](#)

**Санин Александр Юрьевич**

Кандидат географических наук, старший научный сотрудник Государственного океанографического института имени Н.Н. Зубова, Росгидромет; докторант, факультет государственного управления, МГУ имени М.В. Ломоносова, Москва, РФ.

E-mail: [eather86@mail.ru](mailto:eather86@mail.ru)

SPIN-код РИНЦ: [7966-0766](#)

ORCID ID: [0000-0002-9171-4345](#)

### Аннотация

Исследование посвящено выявлению внутренних и международных конфликтов природопользования в Балтийском регионе и их экономических последствий. Среди использованных методов можно выделить метод главных компонент, который позволил определить вклад России в загрязнение Балтийского моря, и SWOT-анализ региона как рекреационного объекта. Основной причиной внутренних конфликтов между различными типами природопользования является их конкуренция за территориальные ресурсы. Выявлены наиболее острые экологические проблемы Балтийского моря, прежде всего эвтрофикация. Оценен экономический ущерб, который наносится экосистеме моря, и вклад каждой страны в нанесение этого ущерба — этим определяется размер компенсации каждой страны за нанесенный ущерб. Вклад России определяется в размере 15% от вклада в загрязнение моря в целом. SWOT-анализ Ленинградской и Калининградской областей как рекреационного региона позволил выделить их сильные и слабые стороны для развития туризма. К важнейшим преимуществам регионов относится сравнительно хорошо развитая инфраструктура и высокий рекреационный потенциал, к недостаткам — климатические особенности. Были выявлены возможности для развития туризма в этих регионах и угрозы, препятствующие развитию: к общим важнейшим для региона возможностям относятся новые виды туризма, в частности круизный и экологический, и улучшение транспортной доступности; к угрозам — падение уровня жизни россиян и перенаправление туристов с российских курортов на зарубежные. Решением внутренних конфликтов природопользования могут быть взаимные уступки типов природопользования и выявление приоритетных направлений хозяйственной деятельности для прибрежной зоны — рекреации и функционирования морских портов. Для решения внешних конфликтов природопользования необходимы дополнительные исследования для подтверждения имеющихся оценок вклада России в загрязнение Балтийского моря и незначительной роли трубопровода «Северный поток-2» в этом загрязнении. Для дальнейших исследований важным также представляется количественная оценка услуг, оказываемых экосистемами суши и моря.

### Ключевые слова

Балтийское море, «Северный поток-2», конфликты природопользования, рекреация, принцип «загрязнитель платит», структура природопользования, метод главных компонент, эвтрофикация, экологические услуги.

## On the Issue of Economic Consequences of Environmental Management Conflicts in the Baltic Sea Coastal Zone

**Valentina A. Kulakovskaya**

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

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

ORCID ID: [0000-0001-6463-6858](#)

**Alexander Yu. Sanin**

PhD, Senior research scientist, N.N. Zubov's State Oceanographic Institute, Roshydromet; DSc student, School of Public Administration, Lomonosov Moscow State University, Moscow, Russian Federation.

E-mail: [eather86@mail.ru](mailto:eather86@mail.ru)

ORCID ID: [0000-0002-9171-4345](#)

### Abstract

The study is devoted to identifying internal and international conflicts of environmental management in the Baltic region and their economic consequences. Several methods were used in the work, in particular the principal component method, which allowed determining Russia's contribution to the Baltic Sea pollution, and a SWOT analysis of the region as a recreational facility. The main cause of internal conflicts between different types of environmental management is their competition for territorial resources. The most acute environmental problems of the Baltic Sea have been identified, primarily eutrophication. The economic damage caused to the marine ecosystem and the contribution of each country to causing this damage are assessed. The above contribution determines the amount of compensation of each country for the damage caused. Russia's contribution is determined at the rate of 15% of the contribution to the pollution of the sea as a whole. SWOT analysis of the Leningrad and Kaliningrad regions as a recreational region allowed us to identify their strengths and weaknesses for the development of tourism. The main advantages of the regions include relatively well-developed infrastructure and high recreational potential;

the disadvantages are climatic features. The study identified opportunities for tourism development in these regions and threats hindering development. Opportunities include improved transport accessibility and new types of tourism, in particular cruise and environmental. Threats include a drop in the standard of living of Russians and the redirection of tourists from Russian resorts to foreign ones. As a solution to internal conflicts of environmental management, mutual concessions of types of environmental management and identification of priority areas of economic activity for the coastal zone — recreation and the functioning of seaports are proposed. In order to resolve external environmental management conflicts, additional studies are needed to confirm the available estimates of Russia's contribution to the Baltic Sea pollution and the insignificant role of the Nord Stream 2 in this pollution. For further research, it is also important to quantify the services provided by land and sea ecosystems.

#### **Keywords**

Baltic Sea, Nord Stream 2, conflicts of environmental management, recreation, the principle of «polluter pays», the structure of environmental management, the method of main components, eutrophication, environmental services.

#### **Введение**

Прибрежная зона Балтийского моря характеризуется интенсивной антропогенной нагрузкой. Ее привлекательность для ряда типов природопользования, в частности селитебного, рекреационного и отчасти транспортного<sup>1</sup>, заметно выше, чем привлекательность смежных с ней территорий Северо-Запада Российской Федерации [Долотов 1996; Земцов, Бабурин 2016], что является предпосылкой для возникновения конфликтов между различными природопользователями. Можно выделить два уровня таких конфликтов: национальный (в рамках Российской Федерации) и международный.

Международные конфликты осложняют отношения между странами Балтийского региона и реализацию стратегических для России международных проектов, например строительство газопровода «Северный поток-2», а также международное сотрудничество для противодействия загрязнению Балтийского моря и ликвидации его последствий.

Другая опасность международных конфликтов — угроза выставления России финансовых счетов на компенсацию экологического вреда, наносимого экосистеме Балтийского моря. Возможность выплаты такой компенсации предполагается согласно принципу «загрязнитель платит». Однако ее размер с большой долей вероятности может быть определен существенно большим, чем реальный вклад нашей страны в загрязнение акватории моря. К настоящему времени имеется достаточно небольшое количество работ, в которых рассчитан вклад России в загрязнение Балтийского моря [Митина, Коротаев 2016] и выполнен обзор экологических проблем Балтийского моря и их экономических последствий.

Особенностью природопользования в Балтийском регионе являются сложившиеся достаточно давно традиции международного сотрудничества в борьбе с загрязнением Балтийского моря. В 1992 г. девятью странами, имеющими непосредственный выход к морю, была создана Хельсинкская комиссия (далее — ХЭЛКОМ), призванная координировать усилия в борьбе за сохранение экосистемы моря. Возникла необходимость вовлечения в работу ХЭЛКОМ и стран, не имеющих выход к Балтийскому морю, но частично относящихся к его бассейну, например Белоруссии.

Цель настоящей статьи — характеристика природопользования региона в целом и его российской составляющей в частности, выявление внутренних и международных конфликтов природопользования в регионе и их экономических последствий.

В статье поставлены следующие задачи:

- 1) физико-географическая и экономико-географическая характеристика региона;
- 2) рассмотрение и анализ сложившейся структуры природопользования региона;
- 3) выявление экологических проблем Балтийского моря и оценка экологического ущерба природным ландшафтам региона;

<sup>1</sup> Короткова С.В. Геоэкологические особенности бассейна Балтийского моря: автореферат дис... канд. геогр. наук. М., 2008.

- 4) выявление наиболее острых внутренних и внешних конфликтов природопользования в регионе и их характеристика;
- 5) выявление экономических последствий конфликтов природопользования в регионе;
- 6) определение вклада России в загрязнение Балтийского моря и его возможных экономических последствий для страны;
- 7) SWOT-анализ Ленинградской и Калининградской областей как рекреационных регионов и анализ его результатов.

### **Краткая физико-географическая и экономико-географическая характеристика региона**

Водосборный бассейн Балтийского моря охватывает 14 стран Европы, включая Белоруссию, Германию, Данию, Латвию, Литву, Норвегию, Польшу, Россию, Словакию, Украину, Финляндию, Чехию, Швецию, Эстонию.

Водосборный бассейн водоема составляет 1 721 233 км<sup>2</sup>, включая Балтийское море<sup>2</sup>, что соответствует примерно 15% всей Европы [Berndtsson et al. 2016]. Для водосборного бассейна моря принято условно выделять суббассейны, соответствующие его отдельным частям: Ботническому, Финскому, Рижскому заливам.

Население бассейна составляет более 85 миллионов человек, в его пределах расположены такие крупные города, как Санкт-Петербург, Варшава, Копенгаген, Хельсинки, Стокгольм и др. В прибрежной зоне шириной 10 км проживает почти 15 миллионов человек [Ibid.].

Нева, Висла, Кемийоки и Нарва являются самыми крупными реками, впадающими в Балтийское море. Балтийское море связано проливами Каттегат и Скагеррак с Северным морем и Атлантическим океаном. Море имеет длину около 1600 км, ширину в среднем 193 км и среднюю глубину 55 м. Общий объем воды Балтийского моря составляет около 21 500 км<sup>3</sup>, длина береговой линии — около 8000 км [Ibid.].

Водосборный бассейн Балтийского моря примерно в четыре раза превышает площадь поверхности самого моря<sup>3</sup>, составляющую 419 000 км<sup>2</sup>. Примерно 48% территории Балтийского региона покрыто лесами; 20% площади земли используется в качестве пастбищ. Большая часть таких земель расположена в Польше, Дании, Германии и Швеции; 17% бассейна — это неиспользуемые открытые земли [Митина, Коротчаев 2016].

Экономическим агентам в среднем в 5–6 раз выгоднее размещаться на побережье Балтийского моря вблизи крупного рынка Европейского Союза, чем внутри континента вдали от морей и крупных рынков [Земцов, Бабурин 2016].

### **Структура природопользования региона**

Выделяется 8 основных типов природопользования: селитебное, транспортное, промышленное, сельскохозяйственное, лесохозяйственное, природоохранное, специальное (военное) [Евсеев 2012]. Наибольшая степень тяготения к морскому побережью свойственна для рекреационного природопользования, в частности к такому его виду, как купально-пляжная рекреация, а также к транспортному типу, в частности функционированию морских портов. Во многих случаях тяготеет к морскому побережью также селитебное природопользование,

<sup>2</sup> Короткова С.В. Геоэкологические особенности бассейна Балтийского моря: автореферат дис... канд. геогр. наук. М., 2008.

<sup>3</sup> Там же.

которое часто тесно переплетается с рекреационным (покупатели недвижимости и туристы, которые ее арендуют, готовы доплачивать за возможность жить у моря и (или) с видом на море), военное (объекты, связанные с Балтийским флотом ВМС Российской Федерации) и природоохранное (в целом прибрежные ландшафты характеризуются большим биоразнообразием и представляют большую ценность в сравнении со смежными с ними территориями и акваториями, что часто обуславливает расположение особо охраняемых природных территорий (ООПТ) именно на побережье).

В настоящее время суммарный грузооборот портов Ленинградской области составляет несколько сотен миллионов тонн и продолжает стремительно расти. Быстрое развитие портов приводит к активному развитию портовой инфраструктуры, что, в свою очередь, оказывает воздействие на ландшафты прибрежных территорий, снижает их рекреационный потенциал и приводит к частичной утрате способности оказывать экологические услуги и, соответственно, к снижению экономической стоимости этих услуг.

Регион также имеет высокую привлекательность для рекреации. Туристический поток в регион обеспечивается во многом жителями Санкт-Петербурга, Калининграда и жителями областей, имеющих выход к Балтийскому морю или расположенных недалеко (Новгородская, Псковская). Рекреация, как организованная, так и неорганизованная, оказывает благоприятное влияние на экономику прибрежных балтийских регионов (создает мультипликативный эффект).

#### ***Методика исследования***

В ходе выполнения работы авторами в большей или меньшей степени использовались следующие методы:

- сравнительно-описательный, сравнение российских и зарубежных территорий, Ленинградской и Калининградской областей;
- анализ имеющейся литературы, посвященной физико-географическим особенностям и рекреационному использованию исследуемых территорий, их экономическим характеристикам;
- бассейновый подход;
- метод экспертных оценок, метод балльных оценок;
- системный подход и сопряженный анализ компонентов природной среды;
- картографический (в том числе использование геоинформационных технологий);
- использование аэро- и космической информации;
- математическое моделирование процессов;
- факторный анализ;
- SWOT-анализ Балтийского региона как рекреационной территории;
- метод главных компонент (применялся для оценки вклада каждой страны в загрязнение Балтийского моря);
- анализ и синтез, дедукция и индукция;
- метод ключей, который, в свою очередь, позволяет применить метод аналогов.

Наибольшую роль из всех перечисленных методов играет бассейновый подход: в статье рассматривается водосборный бассейн Балтийского моря и рек, впадающих в него. Данный подход позволяет оценить экономические и иные последствия процессов, происходящих в пределах бассейна Балтийского моря. Бассейновый подход позволяет также выявить пространственные пределы проявления последствий от поступления загрязняющих веществ.

### Оценка экологического ущерба природным ландшафтам региона

На основании анализа российских и зарубежных трудов<sup>4</sup> можно выявить основные проблемы экологического состояния Балтийского моря:

- эвтрофикация;
- загрязнение нефтепродуктами;
- вынос большого объема загрязняющих веществ от промышленных предприятий;
- захоронение химического оружия;
- высокая интенсивность морских грузоперевозок.

На Рисунках 1 и 2 представлена карта комплексного состояния эвтрофикации Балтийского моря за 2011–2016 гг.

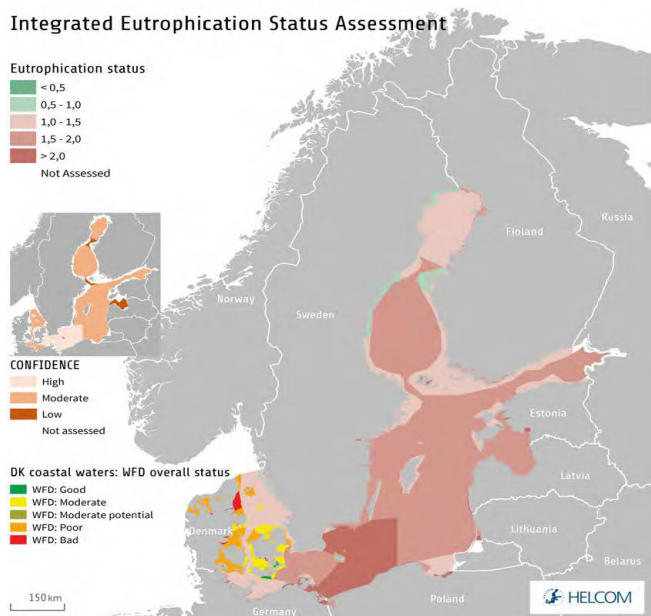


Рисунок 1. Комплексное состояние эвтрофикации Балтийского моря на 2011–2016 гг.<sup>5</sup>

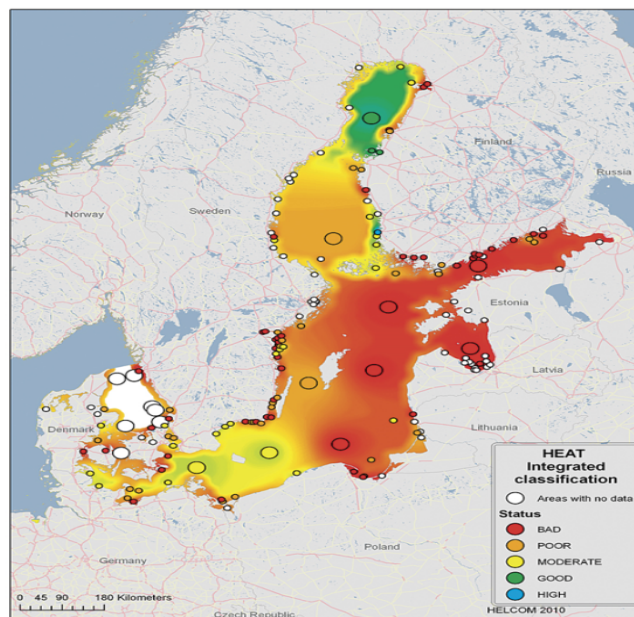


Рисунок 2. Загрязнение Балтийского моря азотом и фосфором<sup>6</sup>

<sup>4</sup> Lääne A., Kraav E., Titova G. Baltic Sea // International waters learning exchange & resource network [Электронный ресурс]. URL: <https://iwlearn.net/resolveuid/bbba7df68592b8f772d578be17418dc6> (дата обращения: 18.10.2021); Короткова С.В. Геоэкологические особенности бассейна Балтийского моря: автореферат дис... канд. геогр. наук. М., 2008; Eutrophication // State of the Baltic Sea [Электронный ресурс]. URL: <http://stateofthebalticsea.helcom.fi/pressures-and-their-status/eutrophication/> (дата обращения: 18.10.2021); State of the Baltic Sea — Second HELCOM holistic assessment 2011–2016 // State of the Baltic Sea [Электронный ресурс] URL: [http://stateofthebalticsea.helcom.fi/wp-content/uploads/2018/07/HELCOM\\_State-of-the-Baltic-Sea\\_Second-HELCOM-holistic-assessment-2011-2016.pdf](http://stateofthebalticsea.helcom.fi/wp-content/uploads/2018/07/HELCOM_State-of-the-Baltic-Sea_Second-HELCOM-holistic-assessment-2011-2016.pdf) (дата обращения: 18.10.2021); HELCOM Baltic Sea Action Plan. P.6–101 // HELCOM [Электронный ресурс]. URL: [https://www.helcom.fi/wp-content/uploads/2019/08/BSAP\\_Final.pdf](https://www.helcom.fi/wp-content/uploads/2019/08/BSAP_Final.pdf) (дата обращения: 18.10.2021).

<sup>5</sup> Источник: State of the Baltic Sea — Second HELCOM holistic assessment 2011–2016 // State of the Baltic Sea [Электронный ресурс] URL: [http://stateofthebalticsea.helcom.fi/wp-content/uploads/2018/07/HELCOM\\_State-of-the-Baltic-Sea\\_Second-HELCOM-holistic-assessment-2011-2016.pdf](http://stateofthebalticsea.helcom.fi/wp-content/uploads/2018/07/HELCOM_State-of-the-Baltic-Sea_Second-HELCOM-holistic-assessment-2011-2016.pdf) (дата обращения: 18.10.2021).

<sup>6</sup> Источник: State of the Baltic Sea — Second HELCOM holistic assessment 2011–2016 // State of the Baltic Sea [Электронный ресурс] URL: [http://stateofthebalticsea.helcom.fi/wp-content/uploads/2018/07/HELCOM\\_State-of-the-Baltic-Sea\\_Second-HELCOM-holistic-assessment-2011-2016.pdf](http://stateofthebalticsea.helcom.fi/wp-content/uploads/2018/07/HELCOM_State-of-the-Baltic-Sea_Second-HELCOM-holistic-assessment-2011-2016.pdf) (дата обращения: 18.10.2021).

Балтийское море в значительной мере страдает от эвтрофикации: согласно комплексной оценке состояния региона за 2011–2016 гг., не менее 97% площади моря оценивалось как эвтрофированное. В настоящее время общий годовой объем поступления питательных веществ в Балтийское море составляет около 826 000 тонн азота и 30 900 тонн фосфора<sup>7</sup>.

Атмосферные выбросы составляют около 30% от общего объема азота, образующегося главным образом в результате процессов сжигания, связанных с судоходством, автомобильным транспортом, производством энергии и сельским хозяйством. Природные источники обеспечивают около трети поступления азота и фосфора в Балтийское море [Митина, Коротаев 2016]. Большая часть антропогенной составляющей прихода указанных загрязняющих веществ поступает из диффузных источников, главным образом из сельского хозяйства, в то время как точечные источники, в которых преобладают муниципальные очистные сооружения, обеспечивают 12% и 24% речного азота и фосфора соответственно [Там же].

Другая проблема Балтийского моря связана с загрязнением нефтью и нефтепродуктами, перевозимыми танкерами (Рисунок 3).

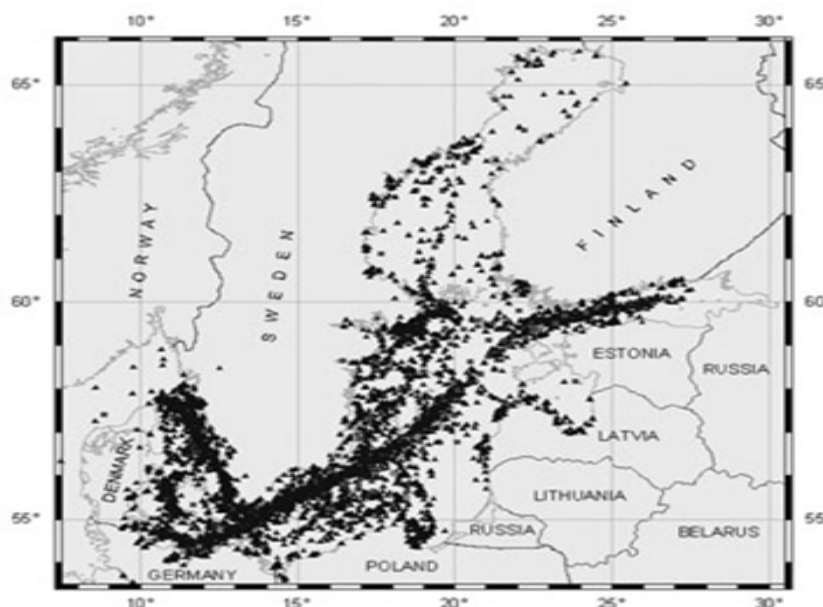


Рисунок 3. Карта разливов нефти в Балтийском море в период с 1989 по 2002 г.<sup>8</sup>

Чаще всего разливы нефти происходили близ области Зеландии, на западе и востоке Дании, а также на юге Швеции. Достаточно много разливов зафиксировано в акватории Финского залива.

Острой проблемой являются выбросы большого объема вредных веществ от промышленных организаций: наиболее опасными для окружающей среды признаются предприятия цветной и черной металлургии, а также объекты целлюлозно-бумажной промышленности.

Еще одним фактором, существенно нарушающим целостную природную систему Балтийского моря, является захоронение химического оружия в море. Участились заболевания раком легких у рыбаков, случаи отравления рыбой, употребляемой в пищу, что существенно снижает экономическую ценность биологических ресурсов моря.

<sup>7</sup> Eutrophication // State of the Baltic Sea [Электронный ресурс]. URL: <http://stateofthebalticsea.helcom.fi/pressures-and-their-status/eutrophication/> (дата обращения: 18.10.2021).

<sup>8</sup> Источник: [Митина, Коротаев 2016, 5].



Балтийское море нуждается в охране, экологическом контроле и определении степени влияния каждой страны Балтийского бассейна на его экологическое состояние. Степень влияния определяет объем мер и средств, которые должны вноситься государствами-загрязнителями для восстановления экосистемы Балтийского моря.

Для установления наиболее активных загрязнителей моря была применена методика, базирующаяся на методе главных компонент [Митина, Коротаев 2016]. По результатам работы были выявлены факторы, оказывающие негативное влияние на Балтийское море. Ключевую роль среди них играет эвтрофирование и загрязнение нефтью. Наиболее активными загрязнителями на 2016 г. признаются Швеция, Финляндия и Россия. Исходя из принципа «загрязнитель платит» (данный принцип предполагает, что загрязнитель обязан возместить все затраты на мероприятия по устранению загрязнения и его снижению до приемлемого уровня [Там же]), озвученного в Декларации ООН<sup>9</sup>, данные страны должны сделать наибольшие выплаты: Швеция — 22% (от всех выплат), Финляндия — 16%, Россия — 15% [Там же].

Вышеуказанная оценка представляется вполне обоснованной, если исходить из процента водосборного бассейна Балтийского моря, который приходится на Россию, а также из сравнительно низкой интенсивности хозяйственной деятельности в пределах водосборного бассейна на территории нашей страны.

В целом имеется два подхода к оценке биогенной нагрузки на Балтийское море со стороны расположенных в его водосборном бассейне стран. Согласно первому подходу, распределение антропогенной биогенной нагрузки между сопредельными государствами целесообразно рассчитывать пропорционально долям населения на водосборной территории. Второй подход предполагает проведение расчетов пропорционально долям распаханых земель [Фрумин, Тимофеева 2014]. Применение любого из подходов не дает цифру выше 15% для вклада России в загрязнение Балтийского моря.

Наибольший вред экосистеме Балтийского моря приносит поступление биогенных веществ с сельскохозяйственных угодий. Распаханность территорий, относящихся к российской части водосборного бассейна Балтийского моря, заметно меньше, чем для многих других стран. Согласно картам и материалам<sup>10</sup> [Кабелкайте 2003], степень распаханности российской части бассейна Балтийского моря существенно ниже, чем латвийской, литовской, польской и датской. Российское население составляет 12% числа жителей водосборного бассейна Балтийского моря [Там же].

Для объективной оценки экологического ущерба, наносимого Балтийскому морю, по мнению авторов статьи, необходимы следующие меры:

- создание рабочей группы в рамках Хельсинской комиссии, объединяющей страны Балтийского региона;
- развитие сети охраняемых природных акваторий.

### **Результаты SWOT-анализа Балтийского региона (в пределах территории Российской Федерации) как рекреационного региона**

Одним из важнейших, быстро развивающихся и сравнительно слабо воздействующих на природные ландшафты территории направлений хозяйственного использования региона является рекреационное природопользование. В ходе исследований Балтийский регион, представленный

<sup>9</sup> Декларация Конференции Организации Объединенных Наций по проблемам окружающей человека среды // ООН [Электронный ресурс]. URL: [https://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/declarations/declarathenv.shtml](https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/declarathenv.shtml) (дата обращения: 18.10.2021).

<sup>10</sup> Lääne A., Kraav E., Titova G. Baltic Sea // International waters learning exchange & resource network [Электронный ресурс]. URL: <https://iwlearn.net/resolveuid/bbba7df68592b8f772d578be17418dc6> (дата обращения: 18.10.2021).

в пределах нашей страны Калининградской и Ленинградской областями, был рассмотрен в качестве рекреационной территории, для которой выполнен SWOT-анализ, результаты которого приводятся в Таблице 1.

**Таблица 1. Результаты SWOT-анализа Балтийского побережья как прибрежного рекреационного региона<sup>11</sup>**

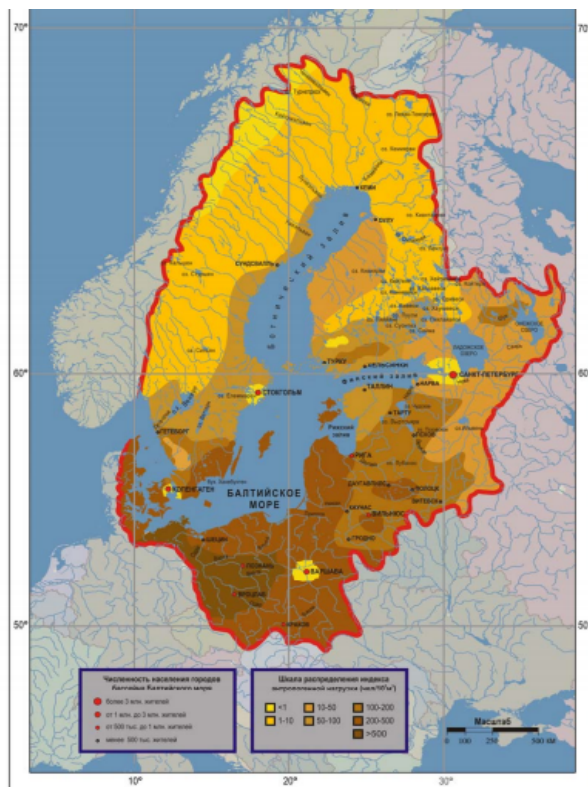
<b>SWOT-анализ Балтийского побережья как прибрежного рекреационного региона</b>	
<b>Сильные стороны</b>	<b>Слабые стороны</b>
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Близость к Санкт-Петербургу и Калининграду, что обеспечивает устойчивый рекреационный поток.</li> <li>2. Сравнительно хорошее транспортное обеспечение, в особенности Санкт-Петербурга.</li> <li>3. Мягкий климат.</li> <li>4. Наличие специализированных курортных городов с развитой туристической инфраструктурой: Сестрорецк, Светлогорск, Зеленоградск.</li> <li>5. Наличие элементов западноевропейской архитектуры в Калининградской области; история Калининградской области обуславливает развитие «ностальгического» туризма среди немцев. Что касается Санкт-Петербурга, он заслуженно считается одним из самых красивых городов России и мира.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Неблагоприятные (сильные ветра, длительные дожди) и опасные явления природы (сгонно-нагонные явления, шторма, абразионные процессы на некоторых участках).</li> <li>2. Малая продолжительность купального сезона, низкая температура воды.</li> <li>3. Неблагоприятная экологическая ситуация, загрязнение вод Финского залива и некоторых акваторий в пределах Калининградской области, связанная с интенсивным антропогенным воздействием на акваторию (крупнейшие порты России, развитое судоходство) и малым объемом воды в Финском заливе.</li> <li>4. Слабое развитие туристической инфраструктуры, особенно на отдаленных от городов участках берега.</li> <li>5. Конкуренция между различными видами хозяйственной деятельности на побережье, вследствие чего происходит его визуальное загрязнение, часть территории становится недоступной для туристов.</li> </ol>
<b>Возможности</b>	<b>Угрозы</b>
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Повышение температуры Балтийского моря вследствие изменений климата, что позволит увеличить протяженность купального сезона и туристический поток.</li> <li>2. Создание круизных маршрутов, соединяющих Калининград с Прибалтикой, Польшей, Германией. Расширение круизных маршрутов, следующих из Санкт-Петербурга.</li> <li>3. Улучшение транспортной доступности Калининграда: назначение дополнительных поездов из Поволжья, Украины и т.д., восстановление регулярных морских перевозок с Санкт-Петербургом, автобусных с Беларусью и западными областями России.</li> <li>4. Активизация внутреннего туризма вследствие пандемии COVID-19 и ее последствий.</li> <li>5. Развитие новых для регионов видов туризма, в частности событийного (как в 2018 г., когда в Калининграде и Санкт-Петербурге прошли матчи чемпионата мира по футболу), сельского, этнического и др., которые можно совмещать с купально-пляжной рекреацией.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Обострение отношений с Литвой, Польшей, Германией, что приведет к усилению изоляции Калининградской области. Данная ситуация наблюдалась, в частности, весной и в начале лета 2020 г., в начале пандемии COVID-19: в указанный период добраться в Калининградскую область из других регионов России было возможно исключительно при помощи авиатранспорта, что заметно снизило транспортную доступность и привлекательность региона для туризма.</li> <li>2. Снижение уровня жизни и ухудшение экономической ситуации, что может привести к уменьшению туристического потока в регион.</li> <li>3. Изменение климата, которое может привести к изменению температуры вода Балтийского моря, а также приведет к усилению воздействия штормов и сгонно-нагонных явлений и к активизации размыва берегов.</li> <li>4. Дальнейшее ухудшение экологической ситуации в Финском заливе и в окрестностях Калининграда, что приведет к ухудшению качества вод, загрязнению берега бытовым мусором и т.д.</li> <li>5. Подъем уровня Мирового океана, что приведет к активизации сгонно-нагонных явлений и размыва берегов волнами.</li> <li>6. Последствия пандемии COVID-19: снижение доходов населения; ограничение на передвижение зарубежных и отечественных туристов; рост социальной напряженности и т.д. Усиление разрыва между Калининградской областью и остальной территорией России.</li> <li>7. Активизация конфликтов природопользования, что может привести к снижению качества отдыха, закрытию для туристов ряда участков берега и т.д.</li> </ol>

<sup>11</sup> Составлено авторами.

В дополнение к выполненному SWOT-анализу можно отметить, что заметно уменьшилось — по некоторым данным на 58% — поступление фосфора в Финский залив<sup>12</sup>, что несколько нивелирует негативное воздействие фактора загрязнения вод для Ленинградской области. Это представляется особенно важным, так как центральную роль в проблемах загрязнения водоемов играет процесс их эвтрофикации, которая для умеренного пояса определяется главным образом поступающими фосфором [Фрумин, Тимофеева 2014]. Причина этого заключается в улучшении очистки вод, поступающих в реку Луга.

### **Конфликты природопользования и их экономические последствия**

Можно выделить два уровня конфликтов природопользования: международный и региональный. На международном уровне конфликты природопользования тесно переплетаются с конфликтами в отношениях государств, в том числе связанными с расхождениями во взглядах на вклад каждого из них в загрязнение вод Балтийского моря и его донных отложений. Вклад России, согласно некоторым оценкам, едва ли не наибольший, однако основания для такого утверждения отсутствуют. Большая территория России основанием не является, так как к водосборному бассейну Балтийского моря относится лишь малый и не самый освоенный в хозяйственном отношении ее процент, что видно на картосхемах на Рисунках 4 и 5.



**Рисунок 4. Водосборный бассейн Балтийского моря и пространственное распределение антропогенной нагрузки<sup>13</sup>**

Более того, показано (как в отчетах ХЕЛКОМ, так и в научных исследованиях [Степанова, Фрумин 2009]), что наибольший вред экосистеме Балтийского моря приносит поступление биогенных веществ с сельскохозяйственных угодий, а распаханность территорий, относящихся к российской части водосборного бассейна Балтийского моря, заметно меньше, чем для других стран (Германии, Польши и др.), что видно на картосхеме на Рисунке 5.

<sup>12</sup> The Gulf of Finland Assessment. P. 362 // Helda [Электронный ресурс]. URL: [https://helda.helsinki.fi/bitstream/handle/10138/166296/SYKEra\\_27\\_2016.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://helda.helsinki.fi/bitstream/handle/10138/166296/SYKEra_27_2016.pdf?sequence=1&isAllowed=y) (дата обращения: 18.10.2021).

<sup>13</sup> Источник: Короткова С.В. Геоэкологические особенности бассейна Балтийского моря: автореферат дис... канд. геогр. наук. М., 2008.



Рис. 5. Распаханность территории в бассейне Балтийского моря

### Рисунок 5. Интенсивность распаханности территории водосборного бассейна Балтийского моря в пределах стран, которые имеют выход к нему<sup>14</sup>

Имеются оценки [Митина, Коротаев 2016], согласно которым Россия обеспечивает не более 15% от антропогенного загрязнения вод Онежского озера, которые представляются вполне обоснованными. Они хорошо соотносятся и с интенсивностью хозяйственного использования прибрежных регионов в России, и с процентной частью водосборного бассейна Балтийского моря, приходящейся на Российскую Федерацию.

На первый взгляд, карта эвтрофикации Балтийского моря (Рисунок 1) подтверждает значительный вклад России в загрязнение водоема. Однако если разобрать этот вопрос детальнее, это становится не так бесспорно. Действительно, российские берега Калининградской и Ленинградской областей характеризуются одним из наибольших показателей уровня эвтрофикации (выделен красным цветом). Однако территория Калининградской области ничтожно мала в сравнении с территориями Польши и стран к югу от нее, которые также относятся к водосборному бассейну моря и которые по уровню распаханности (Рисунок 5) и интенсивности сельского хозяйства в целом, а также плотности населения не уступают Калининградской области, отчасти превосходят ее. По всей видимости, основное количество азота и фосфора из того, что фиксируется около берегов Калининградской области, поступает именно с территории Польши. Что касается выхода Ленинградской области к берегу моря, он также узкий, а территория этой области и смежных, входящих в водосборный бассейн, в целом освоена достаточно слабо, да и даже северо-западная часть России во многом относится к бассейну внутреннего стока (бассейну реки Волга), а не Балтийского моря.

Важную роль в снижении количества загрязняющих веществ, поступающих в Балтийское море, играют Ладожское и Онежское озера, несколько в меньшей степени — Чудское и Псковское озера, которые являются природными накопителями загрязнителей, которые могли бы поступить в Балтийское море, но накапливаются в донных отложениях данных озер.

<sup>14</sup> Источник: Короткова С.В. Геоэкологические особенности бассейна Балтийского моря: автореферат дис... канд. геогр. наук. М., 2008.

На Россию приходится 18% водосборного бассейна Балтийского моря<sup>15</sup>. Из всего бассейна мощную нагрузку на него обеспечивают примерно 260 тысяч квадратных километров его территории, большая часть которых (практически все) также приходится не на Россию (Таблица 2). Из перечисленных суббассейнов Балтийского моря России принадлежит лишь часть суббассейнов Финского и Рижского заливов, Калининградская область, площадь которой всего 15,1 тысяч квадратных километров, относится к наибольшему по площади из суббассейнов, Центральной Балтике, составляя лишь малую его часть.

**Таблица 2. Поступление фосфора и азота из суббассейнов в Балтийское море<sup>16</sup>**

<b>Нагрузки валовым фосфором на суббассейны Балтийского моря</b>			
<b>Акватория</b>	<b>Q, тонн</b>	<b>F, км<sup>2</sup></b>	<b>L, гP/м<sup>2</sup> год</b>
Финский залив	6860	29498	0,233
Рижский залив	2180	17913	0,122
Центральная Балтика	19250	209930	0,092
Ботнический залив	2580	36260	0,071
Датские проливы	1410	20121	0,070
Каттегат	1570	22287	0,070
Ботническое море	2460	79257	0,031
<b>Нагрузки общим азотом на суббассейны Балтийского моря</b>			
<b>Акватория</b>	<b>Q, тонн</b>	<b>F, км<sup>2</sup></b>	<b>L, гP/м<sup>2</sup> год</b>
Финский залив	112 680	29 498	3,82
Рижский залив	78400	17 913	4,38
Центральная Балтика	327 260	209 930	1,56
Ботнический залив	51 440	36 260	1,42
Датские проливы	45 890	20 121	2,28
Каттегат	64 260	22 287	2,88

Конкуренция различных типов природопользования за одни и те же ресурсы, в частности за морское побережье, приводит к конфликтам между различными типами природопользования и их подтипами. Особенно ярко выраженной причиной конфликта является противоположное видение необходимости преобразования ландшафтов различными природопользователями. Многие из них — селитебное, промышленное, отчасти сельскохозяйственное (пашня) и транспортное — предполагают коренное преобразование ландшафтов, тогда как природоохранное предлагает минимизацию антропогенного влияния на них.

Потенциальная возможность возникновения конфликтов между различными типами природопользования показана в Таблице 3.

<sup>15</sup> Короткова С.В. Геоэкологические особенности бассейна Балтийского моря: автореферат дис... канд. геогр. наук. М., 2008.

<sup>16</sup> Составлено авторами по Короткова С.В. Геоэкологические особенности бассейна Балтийского моря: автореферат дис... канд. геогр. наук. М., 2008.

Таблица 3. Возможные конфликты между различными типами природопользования<sup>17</sup>

Тип Тип	Природо- охранный	Рекреаци- онный	Селитеб- ный	Транс- портный	Сельскохо- зяйственный	Военный	Промыш- ленный
Природо- охранный		+-	-	-	-	+-	-
Рекреационный	+-		+-	+-	-	-	-
Селитебный	-	+-		+	+	+-	+-
Транспортный	-	+-	+		+	+	+
Сельскохо- зяйственный	-	-	+	+		-	0
Военный	+-	-	+-	+	-		0
Промышленный	-	-	+-	+	0	0	

Понимание потенциальной возможности возникновения конфликта, которая имеет место в случае наличия двух типов природопользования, отношение между которыми обозначены знаком «-», позволяет принимать меры по его недопущению. Однако, как видно из Таблицы 3, в ряде случаев отношения между типами природопользования могут быть положительными, то есть наблюдается некий «симбиоз». В ходе управления природопользованием, если это возможно, необходимо стимулировать именно такой тип отношений.

Большинство типов природопользования и отдельные его виды в рамках каждого из перечисленных типов предполагают негативное воздействие на окружающую среду, которое выражается в ее загрязнении.

Конфликты природопользования совместно с усилением антропогенного воздействия могут привести к деградации экологических услуг, оказываемых природными системами, что повлечет существенное снижение их стоимости [Boulton et al. 2016]. Важность сохранения стоимости экологических услуг природных систем суши и моря, равно как и их самих, показана в ряде как отечественных [Бобылев, Горячева 2019], так и зарубежных работ [Drakou et al. 2017; Lillebø et al. 2017]. В случае с Балтийским регионом этот вопрос особенно актуален для морских экосистем [Maron et al. 2017; Österblom et al. 2016]. Если для экологических услуг, оказываемых экосистемами суши, оценки все же имеются, в частности для отдельных услуг [Кулаковская, Санин 2021] или усредненные для Калининградской и Ленинградской областей, то для аквальных в настоящее время они отсутствуют, что делает невозможным сопоставление ущерба от деградации экологических услуг и прибыли от их хозяйственного освоения.

### Заключение

Значительная площадь водосборного бассейна Балтийского моря и высокая интенсивность хозяйственной деятельности на значительной части его территории обуславливают заметное антропогенное воздействие на водоем, в частности поступление загрязняющих веществ. Антропогенное воздействие усиливает также сравнительно небольшой объем вод Балтийского моря и затрудненный водообмен с Атлантическим океаном, что значительно увеличивает сроки перемешивания вод.

<sup>17</sup> Составлено авторами. Примечание: «+» — преобладает взаимовыгодное сотрудничество, положительное взаимодействие между видами хозяйственной деятельности; «-» — преобладает конкуренция, отрицательное воздействие друг на друга; «0» — взаимодействие слабое или отсутствует; «+ -» — взаимодействие есть, но оно одновременно и положительное, и отрицательное, то есть разнонаправленное.



Главные причины поступления органических загрязнителей в воды моря и, как следствие, его эвтрофикации — поступление коммунальных стоков с населенных пунктов и смыв загрязнителей с сельскохозяйственных угодий. Соответственно, проводится достаточно четкая корреляция между степенью интенсивности сельского хозяйства региона и объемами поступления биогенных загрязнителей, которая подтверждает, что вклад России в загрязнение вод моря вряд ли может превышать 15% — данные, полученные ранее при помощи применения метода главных компонент. Эту цифру косвенно подтверждает и процент населения российской части водосборного бассейна Балтийского моря от всего населения водосборного бассейна моря.

В настоящее время суммарный грузооборот портов Ленинградской области составляет несколько сот миллионов тонн и продолжает стремительно расти. Быстрое развитие портов приводит к развитию портовой инфраструктуры, что оказывает воздействие на ландшафты прибрежных территорий, а также на качество вод Финского залива. Транзит через порты Ленинградской области имеет для России огромное значение, позволяет «встроиться» в трансевразийский транспортный проект «Один пояс — один путь», позволяющий организовать доставку грузов из Китая и Восточной Азии в Западную и Центральную Европу, вывозить за рубеж свои товары, минуя посредников, в частности прибалтийские страны, использование портов которых нежелательно как по геополитическим, так и по экономическим соображениям. Кроме этого, наличие балтийских портов позволяет России предлагать транзитные услуги соседям: так, в последнее время в связи с определенными политическими событиями заметно вырос транзит белорусских товаров. Одновременно с этим через указанные порты ввозятся товары в Россию из Европы, Китая и других стран и регионов. В силу всего перечисленного не может быть и речи не только о закрытии балтийских портов и запрете транзита груза через них, но и о каких-либо ограничениях, которые могут его существенно уменьшить, так как это лишит Россию перечисленных выше экономических и геополитических выгод или существенно уменьшит их. Однако это не мешает принимать всевозможные меры по уменьшению негативного воздействия судоходства и портовой инфраструктуры на качество вод Финского залива и Балтийского моря в целом, а также по снижению степени антропогенной трансформации ландшафтов прибрежных территорий, что позволяет сдерживать снижение стоимости экологических услуг, которые они оказывают. Впрочем, установлено, что основное негативное воздействие как в России, так и за рубежом на качество вод Балтийского моря оказывает не наличие портовой инфраструктуры, а смыв азота и фосфора в пределах водосборного бассейна Балтийского моря и его последующее поступление с водами впадающих в море рек (наряду с поступающими с этими же реками коммунальными стоками). Следовательно, и для снижения антропогенного воздействия на качество вод необходимы прежде всего меры по совершенствованию очистки вод впадающих в море рек. Положительные примеры реализации подобных мер к настоящему времени имеются: например, существенное снижение объемов загрязняющих веществ, поступающих с рекой Луга [Фрумин, Тимофеева 2014].

Значительная площадь водосборного бассейна Балтийского моря и сравнительно большой процент пахотных угодий на его территории неизбежно обуславливает значительные объемы поступления органических загрязнителей — азота и фосфора, что приводит к эвтрофикации Балтийского моря. Как и в случае с транспортным природопользованием, речь не идет о запрете или ограничении использования пахотных угодий, однако чрезмерное внесение удобрений и отсутствие очистки сточных вод недопустимы.

Высокая интенсивность природопользования и конкуренция разных его типов за одну и ту же территорию приводят к возникновению конфликтов между разными типами природопользования, характерными для водосборного бассейна Балтийского моря. Среди них можно выделить международные и внутренние конфликты. Ситуация усугубляется непростыми отношениями между странами Балтийского региона.

Что касается внутренних конфликтов, их возможным решением представляется признание приоритетного характера тех видов природопользования, которые, в силу своей специфики, тяготеют к берегу водоема. В частности, это рекреационное использование, приоритетность которого отмечается в литературе [Долотов 1996]. В случае с Балтийским регионом приоритетный характер имеет функционирование морских портов и связанной с ними инфраструктуры. Среди международных конфликтов, связанных с использованием акватории Балтийского моря, особую роль играет конфликт вокруг трубопровода «Северный поток-2», а также споры по поводу размеров компенсационных выплат каждого государства, полностью или частично расположенного в пределах водосборного бассейна Балтийского моря, согласно принципу «загрязнитель платит».

Высокая интенсивность природопользования влечет за собой существенную антропогенную трансформацию ландшафтов, что приводит к частичной утрате способности оказывать экологические услуги и, соответственно, к снижению экономической стоимости этих услуг, которые к настоящему времени для региона практически не оценивались (за исключением обобщенных оценок). Чрезвычайно важным представляется в дальнейших исследованиях осуществить количественную оценку стоимости экологических услуг, оказываемых природными системами региона, как на наземных, так и аквальных, и учитывать ее в управлении природопользованием в Ленинградской и Калининградской областях. Отчасти такая работа уже проделана [Кулаковская, Санин 2021], но не для всех услуг и пока только для экосистем суши, для которых также имеются оценки, усредненные по территориям Ленинградской и Калининградской областей, что не отменяет необходимости продолжения таких работ.

Экологические проблемы региона не могут быть решены отдельно взятой страной, они могут решаться только совместными усилиями стран, полностью или частично расположенных в пределах его водораздельного бассейна. На фоне этого, а также на фоне непростых отношений между некоторыми из расположенных в регионе странами активное международное сотрудничество в экологической сфере, в частности функционирование ХЭЛКОМ, представляется позитивной тенденцией.

Однако одним из главных вопросов, который предстоит решить для эффективного международного сотрудничества в экологической сфере в Балтийском регионе, является вопрос оценки размеров загрязнения Балтийского моря каждой страной. Ведь согласно принципу «загрязнитель платит», каждая страна обязана принимать меры по нормализации экологической обстановки соразмерно с ущербом, который она наносит, однако общепризнанных методик определения такого ущерба на текущих момент нет. Конкретно для Балтийского моря, по некоторым данным, наибольшую угрозу представляет загрязнение нефтепродуктами и эвтрофикация. Вклад Российской Федерации в эти два процесса оценивается примерно в 15%, что в целом соотносится с процентом площади и населения части водосборного бассейна моря, приходящегося на Россию, от общей площади и населения его бассейна, а также с интенсивностью его использования, в частности сельскохозяйственного, дающего наибольший вклад в загрязнение. Однако количественная оценка вклада нашей страны в загрязнение акватории Балтийского моря представляется настолько важной, что сохраняется актуальность подтверждения (или корректировки) ее другими методами (кроме уже примененного метода главных компонент)

в дальнейших исследованиях. Видится необходимым также продолжение исследований, которые могли бы показать отсутствие значимого негативного воздействия трубопровода «Северный поток-2» на аквальные ландшафты наряду с уже имеющимися результатами, это подтверждающими [Митина, Харина 2010].

Что касается внутрироссийских аспектов управления природопользованием в пределах водосборного бассейна Балтийского моря, одной из проблем здесь представляется недостаточное использование бассейнового подхода для управления, в частности учет границ водосборных бассейнов рек и их притоков, впадающих в Балтийское море. Так, в Калининградской области любая административная единица включает в себя от трех до восьми частей бассейнов разных рек [Домнин, Чубаренко 2012], что существенно осложняет применение бассейнового подхода для принятия управленческих решений.

#### **Список литературы:**

Бобылев С.Н., Горячева А.А. Идентификация и оценка экосистемных услуг: международный контекст // Вестник международных организаций: образование, наука, новая экономика. 2019. Т. 14. № 1. С. 225–236. DOI: [10.17323/1996-7845-2019-01-13](https://doi.org/10.17323/1996-7845-2019-01-13).

Долотов Ю.С. Проблемы рационального использования и охраны прибрежных областей Мирового океана. М.: Научный мир, 1996.

Домнин Д.А., Чубаренко Б.В. Трансграничные водосборы Юго-восточной Балтики // География и природные ресурсы. 2012. № 3. С. 69–76.

Евсеев А.В. Основные подходы к классификации природопользования // Рациональное природопользование: теория, практика, образование, сборник статей. М.: Геогр. ф-т МГУ, 2012. С. 10–17.

Земцов С.П., Бабурин В.Л. Оценка потенциала экономико-географического положения регионов России // Экономика региона. 2016. Т. 12. № 1. С. 117–138.

Кабелкайте Ю.А. Экологические проблемы и международное сотрудничество в регионе Балтийского моря // География. 2003. № 32. URL: <https://geo.1sept.ru/article.php?ID=200303202>.

Кулаковская В.А., Санин А.Ю. К вопросу об экономической оценке экосистемных услуг, оказываемых геосистемами прибрежной зоны Балтийского моря // Государственное управление. Электронный вестник. 2021. № 86. С. 115–140. DOI: [10.24412/2070-1381-2021-86-115-140](https://doi.org/10.24412/2070-1381-2021-86-115-140).

Митина Н.Н., Коротаев С.С. Анализ значений антропогенной нагрузки на акваторию Балтийского моря // Государственное управление: Российская Федерация в современном мире. Материалы 13-й Международной конференции факультета государственного управления МГУ им. М.В. Ломоносова (28–30 мая 2015 г.). М.: Университетская книга Москва, 2016. С. 51–58.

Митина Н.Н., Харина М.А. Проект «Северный поток»: экологические последствия проложения трассы морского газопровода по дну Балтийского моря // Государственное управление в XXI веке: традиции и инновации. Материалы 8-й Международной конференции факультета государственного управления МГУ им. М.В. Ломоносова. Москва, 26–28 мая 2010 г. М.: Изд-во Моск. ун-та, 2010. С. 330–337.

Степанова Е.В., Фрумин Г.Т. План действий по Балтийскому морю: проблема эвтрофирования // Вестник СПбГУ. Серия: Геология. География. 2009. № 1. С. 99–104.

Фрумин Г.Т., Тимофеева Л.А. Трансграничные водные объекты и водосборы России: проблемы и пути решения // Биосфера. 2014. Т. 6. № 2. С. 118–134.

Berndtsson R., Sivakumar B., Mitina N.N., Charina M.A. Baltic Sea Basin // Handbook of Applied Hydrology / ed. by Vijay P. Singh. New York: McGraw-Hill Education, 2016. P. 122-1–122-10.

Boulton A., Ekeboom J.O., Mar G.G. Integrating Ecosystem Services into Conservation Strategies for Freshwater and Marine Habitats: A Review: Ecosystem Services in Aquatic Habitat Conservation // Aquatic Conservation: Marine and Freshwater Ecosystems. 2016. Vol. 26. Is. 5. P. 963–985. DOI: <https://doi.org/10.1002/aqc.2703>.

Drakou E.G., Pendleton L., Effron M., Ingram J.C., Teneva L. When Ecosystems and Their Services Are Not Co-Located: Oceans and Coasts // ICES Journal of Marine Science. 2017. Vol. 74. Is. 6. P. 1531–1539. DOI: <https://doi.org/10.1093/icesjms/fsx026>.

Lillebø A.I., Pita C., Garcia Rodrigues J., Ramos S., Villasante S. How Can Marine Ecosystem Services Support the Blue Growth Agenda? // Marine Policy. 2017. Vol. 81. P. 132–142. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.marpol.2017.03.008>.

Maron M., Mitchell M.G.E, Runtig R.K., Rhodes J.R., Mace G.M., Keith D.A., Watson J.E.M. Towards a Threat Assessment Framework for Ecosystem Services // Trends in Ecology and Evolution. 2017. Vol. 32. P. 240–248.

Österblom H., Crona B., Folke C., Nyström M., Troell M. Marine Ecosystem Science on an Intertwined Planet // Ecosystems. 2017. Vol. 20. P. 54–61. DOI: [10.1007/s10021-016-9998-6](https://doi.org/10.1007/s10021-016-9998-6).

#### References:

Berndtsson R., Sivakumar B., Mitina N.N., Charina M.A. (2016) Baltic Sea Basin. In: Singh P.V. (ed.) *Handbook of Applied Hydrology*. New York: McGraw-Hill Education. P. 122-1–122-10.

Bobylev S.N., Goryacheva A.A. (2019) Identification and Assessment of Ecosystem Services: The International Context. *Vestnik mezhdunarodnykh organizatsiy: obrazovaniye, nauka, novaya ekonomika*. Vol. 14. No. 1. P. 225–236. DOI: [10.17323/1996-7845-2019-01-13](https://doi.org/10.17323/1996-7845-2019-01-13).

Boulton A., Ekeboom J.O., Mar G.G. (2016) Integrating Ecosystem Services into Conservation Strategies for Freshwater and Marine Habitats: A Review: Ecosystem Services in Aquatic Habitat Conservation. *Aquatic Conservation: Marine and Freshwater Ecosystems*. Vol. 26. Is. 5. P. 963–985. DOI: <https://doi.org/10.1002/aqc.2703>.

Dolotov Ju.S. (1996) *Problemy ratsional'nogo ispol'zovaniya i okhrany pribrezhnykh oblastey Mirovogo okeana* [Problems of rational use and protection of coastal areas of the World Ocean]. Moscow: Nauchnyy mir.

Domnin D.A., Chubarenko B.V. (2012) Transboundary Catchments in the Southeastern Baltic Region. *Geografiya i prirodnyye resursy*. No. 3. P. 69–76.

Drakou E.G, Pendleton L., Efron M., Ingram J.C., Teneva L. (2017) When Ecosystems and Their Services Are Not Co-Located: Oceans and Coasts. *ICES Journal of Marine Science*. Vol. 74. Is. 6. P. 1531–1539. DOI: <https://doi.org/10.1093/icesjms/fsx026>.

Evseev A.V. (2012) Osnovnyye podkhody k klassifikatsii prirodopol'zovaniya [The main approaches to the classification of environmental management]. *Ratsional'noye prirodopol'zovaniye: teoriya, praktika, obrazovaniye, sbornik statey*. Moscow: Geograficheskiy fakul'tet MGU imeni M.V. Lomonosova.

Frumin G.T., Timofeyeva L.A. (2014) Transboundary Waters and Basins in Russia: Problems and Approaches to Their Solution. *Biosfera*. Vol. 6. No. 2. P. 118–134.

Kabelkayte Yu.A. (2003) Ekologicheskiye problemy i mezhdunarodnoye sotrudnichestvo v regione Baltiyskogo morya [Environmental problems and international cooperation in the Baltic Sea region]. *Geografiya*. No. 32. Available: <https://geo.1sept.ru/article.php?ID=200303202>.

Kulakovskaya V.A., Sanin A.Yu. (2021) On the Economic Assessment of Environmental Services Provided by Geosystems of Baltic Sea Coastal Zone. *Gosudarstvennoye upravleniye. Elektronnyy vestnik*. No. 86. P. 115–140. DOI: 10.24412/2070-1381-2021-86-115-140.

Lillebø A.I., Pita C., Garcia Rodrigues J., Ramos S., Villasante S. (2017) How Can Marine Ecosystem Services Support the Blue Growth Agenda? *Marine Policy*. Vol. 81. P. 132–142. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.marpol.2017.03.008>.

Maron M., Mitchell M.G.E, Runting R.K., Rhodes J.R., Mace G.M., Keith D.A., Watson J.E.M. (2017) Towards a Threat Assessment Framework for Ecosystem Services. *Trends in Ecology and Evolution*. Vol. 32. P. 240–248.

Mitina N.N., Kharina M.A. (2010) Proyeckt Severnyy potok: ekologicheskiye posledstviya prolozheniya trassy morskogo gazoprovoda po dnu Baltiyskogo morya [The Nord Stream project: Environmental consequences of laying an offshore gas pipeline route along the bottom of the Baltic Sea]. *Gosudarstvennoye upravleniye v XXI veke: traditsii i innovatsii. Materialy 8-y Mezhdunarodnoy konferentsii fakul'teta gosudarstvennogo upravleniya MGU im. M.V. Lomonosova*. Moscow: Izd-vo Mosk. un-ta. P. 330–337.

Mitina N.N., Korotayev S.C. (2016) Analiz znacheniy antropogennoy nagruzki na akvatoriyu Baltiyskogo morya [Analysis of the values of anthropogenic load on the Baltic Sea water area]. *Gosudarstvennoye upravleniye: Rossiyskaya Federatsiya v sovremennom mire. Materialy 13-y Mezhdunarodnoy konferentsii fakul'teta gosudarstvennogo upravleniya MGU im. M.V. Lomonosova*. Moscow: Universitetskaya kniga. P. 51–58.

Österblom H., Crona B., Folke C., Nyström M., Troell M. (2017) Marine Ecosystem Science on an Intertwined Planet. *Ecosystems*. Vol. 20. P. 54–61. DOI: [10.1007/s10021-016-9998-6](https://doi.org/10.1007/s10021-016-9998-6).

Stepanova E.V., Frumin G.T. (2009) Baltic Sea Action Plan: Problem of Eutrophication. *Vestnik SPbGU. Seriya: Geologiya. Geografiya*. No. 1. P. 99–104.

Zemtsov S.P., Baburin V.L. (2016) Assessing the Potential of Economic-Geographical Position for Russian Regions. *Ekonomika regiona*. Vol. 12. No. 1. P. 117–138.

Дата поступления/Received: 26.11.2021

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

DOI: 10.24412/2070-1381-2022-90-143-155

### Доказательная политика: концептуализация и оценка российского опыта<sup>1</sup>

**Михайлова Ольга Владимировна**

Доктор политических наук, доцент, факультет государственного управления, МГУ имени М.В. Ломоносова, Москва, РФ.

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

SPIN-код РИНЦ: 7242-2620

ORCID ID: [0000-0002-7394-8332](https://orcid.org/0000-0002-7394-8332)

**Батоврина Екатерина Викторовна**

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

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

SPIN-код РИНЦ: 3046-8588

ORCID ID: [0000-0001-8415-9104](https://orcid.org/0000-0001-8415-9104)

#### Аннотация

Доказательная политика нацелена на рационализацию процесса принятия государственных решений путем обеспечения внутренней и внешней экспертизы и информационно-аналитического сопровождения их разработки и обоснования. Реализация концепции доказательной политики на практике не ограничивается использованием научного и экспертного знания в процессе принятия решений и охватывает различные формы взаимодействия органов государственного управления с экспертным сообществом и общественностью. Фокусированное интервью с участием представителей органов государственной власти и научно-экспертного сообщества показало, что распространение доказательной политики в российских реалиях ограничивается рядом факторов. В их числе недоверие к экспертам как носителям научного знания со стороны органов государственной власти, политическая ангажированность экспертов, неготовность государственных служащих использовать аналитические данные при принятии решений, а также инициировать информационно-разъяснительные кампании, предполагающие аргументированное обоснование принятых решений для населения. Отсутствие коммуникационных площадок, необходимых для взаимодействия представителей органов государственной власти и экспертного сообщества в процессе принятия решений, влияние электоральных ограничений, ценностей, групп интересов и других факторов на процесс принятия решений также препятствуют распространению и развитию идей доказательной политики в России.

#### Ключевые слова

Доказательная политика, принятие государственного решения, информационно-аналитическое обоснование государственного решения, экспертиза, экспертное сообщество.

### Evidence-Based Policy: Conceptualization and Assessment of Its Implementation in Russia<sup>2</sup>

**Olga V. Mikhaylova**

DSc (Political Science), Associate Professor, School of Public Administration, Lomonosov Moscow State University, Moscow, Russian Federation

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

ORCID ID: [0000-0002-7394-8332](https://orcid.org/0000-0002-7394-8332)

**Ekaterina V. Batovrina**

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

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

ORCID ID: [0000-0001-8415-9104](https://orcid.org/0000-0001-8415-9104)

#### Abstract

The evidence-based policy is aimed at rationalization of the process of making government decisions by providing internal and external expertise and information and analytical support for their development and justification. The implementation of the evidence-based policy concept in practice is wider than using scientific and expert knowledge in the decision-making process, and it covers various forms of interaction of government bodies with the expert community and public. The focused interview with government authorities and the representatives of scientific and expert community showed that the spread of evidence-based policy in Russian realities is limited by a range of factors. They include mistrust of government authorities to experts as the holders of scientific knowledge, political bias of experts, unwillingness of civil servants to use analytical data in decision-making, as well as initiate information and explanatory campaigns that provide reasoned justification of the made decisions for the public. The lack of communication platforms necessary for interaction between public authorities and the expert community in the decision-making process, the impact of electoral restrictions, values, interest groups and other factors on the decision-making process also hinder the dissemination and development of evidence-based policy ideas in Russia.

#### Keywords

Evidence-based policy, government decision-making, information and analytical justification of government decisions, expertise, expert community.

<sup>1</sup> Статья подготовлена при финансовой поддержке РФФИ и ЭИСИ в рамках научного проекта № 21-011-31194.

<sup>2</sup> The study has been funded by RFBR and IESR, project number 21-011-31194.



### **Введение**

Исторически доказательная политика появляется как ответ на преодоление субъективности при принятии решений с целью создания информационно-аналитической основы для этого процесса, не влияя при этом на конечные цели государственной политики. Иначе говоря, она призвана рационализировать процесс принятия решений на всех его этапах, сузить область влияния иррациональных мотивов и идеологических предпочтений государственных управленцев, заменить их системой научно обоснованных аргументов, раскрывающих важные для понимания природы решаемых проблем причинно-следственные связи. Таким образом, расширение области использования доказательной политики в государственном управлении ориентирует его на разработку долгосрочных стратегий, снижая значение краткосрочных приоритетов групп интересов и других политических игроков. Целью настоящего исследования является определение направлений концептуализации доказательной политики в современном государственном управлении, а также перспектив ее реализации в отечественной управленческой практике. В круг задач исследования входит изучение современных научно-практических представлений о месте и роли доказательной политики в процессе принятия решений, описание на основе данных фокусированного интервью отечественного опыта взаимодействия государственных управленцев с экспертным сообществом при выработке и реализации решений, определение условий, благоприятствующих закреплению доказательной политики в качестве принципа согласования интересов.

### **Методология исследования**

В целях получения экспертной оценки реального состояния доказательной политики в российском публичном пространстве, включая продвижение государственных решений, в июле 2021 г. было проведено фокусированное интервью. Основные задачи исследования заключались в выявлении отношения экспертного сообщества к инструментам доказательной политики, их эффективности; определении факторов, способствующих или, напротив, ограничивающих внедрение инструментов доказательной политики в России.

Фокусированное интервью проводилось на основе заранее разработанного опросника из 32 вопросов, из них 24 вопроса — основные, 8 вопросов — дополнительные (о личности респондентов). В опросник были включены вопросы открытого, полужакрытого и закрытого типов, что позволило, с одной стороны, получить развернутые мнения респондентов по рассматриваемой теме, с другой — упростить процедуру и сократить время проведения исследования (в среднем участие в нем занимало у респондентов 17 минут).

В состав целевой выборки вошли представители органов государственной власти (22 респондента), аналитики, представители научно-исследовательского сообщества, занимающиеся экспертной деятельностью, и специалисты в области публичной политики (8 респондентов), преподаватели вузов (7 респондентов). Общий объем выборки составил 37 респондентов из 10 регионов России: г.Москвы, г.Санкт-Петербурга, Волгоградской, Воронежской, Кемеровской, Саратовской, Томской областей, Камчатского края, Краснодарского края, Республики Марий Эл. Возрастной состав респондентов разнороден, большинство из них относится к возрастной группе от 25 до 45 лет (59,46%). Многие респонденты (56,76%) имеют ученую степень кандидата (35,14%) или доктора (21,62%) наук.

Полученные результаты позволили выявить особенности привлечения экспертов к принятию и сопровождению реализации государственных решений в российской практике, определить возможности и ограничения превращения доказательной политики в принцип принятия государственных решений в России.

### **Отечественный опыт привлечения экспертов к принятию государственных решений**

Принятие доказательной политики в качестве подхода, позволяющего разрабатывать и реализовывать обоснованные государственные решения, предполагает выдвижение на первые роли экспертов как носителей объективных знаний, основанных на результатах систематических научных исследований в соответствующих областях. Как показало проведенное нами фокусированное интервью, круг экспертов, за консультациями к которым готовы обращаться управленцы, достаточно широк: в него входят ученые из сети академических институтов (Института социологии, Института государства и права, Института мировой экономики и международных отношений и др.), представители негосударственных аналитических центров (Фонда развития гражданского общества, Института общественного проектирования, Института экономической политики имени Е.Т. Гайдара и др.), а также аналитических центров, созданных по инициативе Президента и других органов государственной власти и призванных оказывать содействие в разработке управленческих решений Российского института стратегических исследований, Аналитического центра при Правительстве РФ, Центра стратегических разработок, Российского совета по международным делам и др.). Вместе с тем в своей повседневной практике представители органов власти не склонны полагаться на материалы, подготовленные специалистами негосударственных аналитических центров и учеными академических институтов, но при этом испытывают доверие к материалам, подготовленным коллегами из соответствующих органов государственной власти (48,65%) либо специалистами из аналитических центров, связанных с государственными органами (35,14%).

Высказанные респондентами оценки позволяют сделать вывод, что в целом политический статус экспертов в российском государственном управлении не абсолютизируется, а специалистам, внешним по отношению к системе власти, ограничен доступ к участию в процедурах выработки и согласования решений. Обратной стороной такого отношения к внешнему экспертному знанию со стороны управленцев становится снижение стимулов для развития рынка консультационных услуг и качества предлагаемого ими интеллектуального продукта, а также рост зависимости от аналитики, предоставляемой бюрократией.

При этом развитие практик доказательной политики предполагает поиск оптимального баланса между внешней и внутренней экспертизой. Следует принимать во внимание, что благодаря расширению практики привлечения внешних экспертов к процессу принятия решений, с одной стороны, открывается дорога новым управленческим идеям и технологиям, с другой — создается угроза «культы консультантов», при котором управленческая система попадет в зависимость от рекомендаций экспертов как в содержательном, так и в финансовом плане. Внутренняя экспертиза, в свою очередь, менее финансово затратна, более консервативна, менее радикальна в оценках, что объясняется незаинтересованностью бюрократии в серьезных изменениях, нарушающих сложившийся статус-кво, ее нередко зависимостью от политических мотивов лиц, принимающих решения. Ее доминирование может быть связано либо со страхами политиков перед внешним влиянием, желанием противостоять лоббистским усилиям заинтересованных групп и общества, либо с высоким уровнем профессионализма экспертов, работающих в государственных аналитических структурах, либо с низким качеством аналитических услуг вне системы власти.

Например, в Великобритании в 1966 г. Комитет по государственной гражданской службе под руководством лорда Фултона впервые в истории привлёк для проведения экспертизы состояния государственной службы сторонних экспертов. По итогам проведенной работы появился новый Департамент государственной гражданской службы (Civil Service Department),

состоявший из 23 сотрудников, включая 8 представителей университетов, 10 — частного сектора, 5 — консалтинговых компаний. На его площадке проводились семинары с представителями различных ведомств и участием внешних консультантов с целью решения проблем повышения эффективности государственного управления и сокращения расходов. Пика политического влияния консультанты достигли в период проведения правительством М. Тэтчер административных реформ. По официальным оценкам, в Великобритании с 1988 по 1992 гг. рынок консалтинговых услуг вырос с £1,3 млрд до £2,9 млрд, 25% из которых составили доходы от работы с государственными организациями [The Government's Use of External Consultants 1994].

Противоположной стратегии работы с экспертами придерживались власти во Франции, длительное время полагаясь исключительно на материалы, подготовленные государственными аналитическими структурами, не допуская к процессу выработки решений внешних специалистов. Попытки вовлечения внешних специалистов в тот же период времени не увенчались успехом, их деятельность была признана неэффективной в силу отсутствия у них понимания специфики функционирования государственного сектора и чрезмерной увлеченности практиками корпоративного менеджмента.

Результаты проведенного нами исследования показывают, что представители российских государственных управленческих структур, полагаясь преимущественно на внутреннюю экспертизу, при привлечении внешних экспертов руководствуются следующими критериями: опыт взаимодействия с органами государственной власти (70,27%), репутация на рынке аналитических услуг (56,76%), рекомендации органов государственной власти (45,95%), личные связи и контакты (40,54%), отсутствие политической ангажированности экспертов (аналитических центров), их связи с оппозиционными силами (32,43%). Таким образом, у внешних экспертов появляется возможность включиться в сопровождение процесса принятия решений при наличии у них межличностных контактов с представителями государственных структур, при отсутствии связей с акторами, критически настроенными по отношению к проводимому политическому курсу, что в итоге позволит им наладить длительное сотрудничество с институтами государственного управления и приобрести репутацию надежного партнера.

Однако это совсем не означает, что предлагаемые экспертами аргументы действительно лягут в основу разработки и реализации решений. Так, мнения принявших участие в исследовании респондентов о качестве аналитических услуг разделились: треть полагает, что оно «скорее высокое», треть — что «оно скорее низкое», ни один из участников интервью не оценил качество аналитических услуг в России как однозначно высокое. Кроме того, выяснилось, что основными факторами, снижающими готовность руководителей органов государственной власти использовать аналитические данные при разработке решений, являются отсутствие доверия руководителей к предоставляемым аналитическим данным (45,95%), уверенность руководителей в собственных силах и корректности собственного видения и понимания ситуации (45,95%), быстрое изменение ситуации, в которой принимаются решения (43,24%).

Несмотря на неоднозначное отношение российских государственных управленцев к аналитическому сопровождению решений, статус экспертов в представлениях лиц, принимающих решения, традиционно очень высок. За ними признается высокий уровень профессиональной компетентности, способность создавать интеллектуальный продукт, отвечающий на вызовы современности. Кроме того, рекомендации экспертов позиционируются как политически нейтральные, не связанные с интересами тех или иных групп, так как их профессиональная деятельность преимущественно сосредоточена вокруг научного исследования важных для них аспектов реальности, а не ценностных предпочтений находящихся у власти политиков

[Михайлова 2018, 167–176]. Именно поэтому большинство участников фокусированного интервью соглашается с целесообразностью привлечения экспертов к разработке общественно значимых государственных решений: «Целесообразно, потому что среди ученых есть люди, которые разбираются в предмете. В последние годы случаи дефицита таких знаний среди госслужащих увеличились», «Уважаемых специалистов важно привлекать. Из всех организаций», «Привлекать нужно всех разумных и компетентных людей независимо от их места работы».

Итак, эксперты позволяют реализовать основную цель доказательной политики — накопить и использовать научные знания для более информированного и рационального принятия решений. Для достижения этой цели необходимо решить ряд важных задач:

- 1) сформировать понимание особенностей текущей политической и социально-экономической среды, факторов, определяющих динамику происходящих в ней изменений;
- 2) дать оценку вероятным последствиям изменения среды под влиянием разноплановых факторов;
- 3) продемонстрировать связь между поставленными целями, ожидаемыми результатами и выбранной стратегией действий;
- 4) сформировать понимание причин решаемой проблемы, последствий, порождаемых этой проблемой, возможных способов ее решения, снижающих риски наступления негативных эффектов, а также сложных связей между конкретной проблемой и интересами общества и правящего режима;
- 5) предложить рекомендации технократического характера по решению проблем;
- 6) оптимизировать бюджетные расходы благодаря сокращению бесполезного расходования средств и расширению инновационных программ;
- 7) повысить уровень информированности общества о содержании принимаемых решений [Shaxson 2004].

Вместе с тем сведение доказательной политики исключительно к научному знанию, транслируемому в политико-управленческий процесс экспертами, как представляется, серьезно сужает понимание ее содержания. В такой трактовке она представляет собой не более чем смещение от мнений политиков к мнениям экспертов, которые, даже будучи основанными на надежных и достоверных доказательствах, могут войти в конфликт с имеющимся управленческим опытом в конкретной сфере, специфическими знаниями, накопленными ключевыми политическими игроками, встретить сопротивление со стороны общества.

### ***Особенности взаимодействия российских органов государственной власти с экспертным сообществом и общественностью при принятии государственных решений***

Обращаясь к доказательной политике, представители власти не видят себя в роли пассивных реципиентов научных рекомендаций экспертов, способных дать правильные ответы на все вопросы. Первостепенное значение для них имеет все же поиск баланса между технократическим знанием, общественными запросами, идеологическими ориентациями, конкурирующими интересами групп, приоритетами государственной политики и режима. На практике данная позиция представителей власти приводит к появлению различных форм взаимодействия органов государственного управления с экспертным сообществом и общественностью.

Преимущественно закрытый и персонализированный характер процесса принятия государственных решений в российском политическом пространстве не исключает функционирования двух типов коммуникационных площадок: с представителями общественности и экспертным сообществом, каждая из которых вносит свой вклад как в согласование интересов, так и аналитическое сопровождение выработки и обоснования решений, но располагает разным уровнем доверия со стороны управленцев. Арены взаимодействия государства с обществом достаточно разнообразны и призваны повысить легитимность власти, обеспечить мониторинг общественных запросов и настроений, а также расширить возможности для реального гражданского участия в процессе принятия решений. Они выполняют также и экспертную функцию, обеспечивая аналитическое сопровождение выработки решений как силами самих участников, так и с привлечением экспертных центров и независимых специалистов.

При этом, как показало проведенное исследование, отношение к этим площадкам как у государственных служащих, так и экспертно-научного сообщества в вопросе оценки ими их вклада в повышение уровня аналитического обоснования решений неоднозначно. Так, 47,62% управленцев затруднились привести примеры успешного взаимодействия органов государственной власти и представителей общественности, результатом которого стало обеспечение их качественными аналитическими материалами, необходимыми для принятия решений, 28,57% ответили однозначно отрицательно, и только 19,5% подтвердили, что в их практике есть соответствующий позитивный опыт.

Арены взаимодействия государства с экспертным сообществом нацелены не столько на согласование интересов с общественностью, сколько на получение управленцами результатов всестороннего анализа интересующих их проблем при выработке решений. 80,95% гражданских служащих высоко оценили эффективность экспертных групп при органах власти, в этом их поддержали 75% опрошенных представителей экспертно-научного сообщества, для которых это, возможно, одна из немногих площадок, где можно вести пусть непубличный, но деловой диалог с представителями власти на языке доказательной политики и где на нее существует спрос.

В целом, по мнению участников фокусированного интервью, наиболее эффективное взаимодействие органов государственной власти с экспертным сообществом и представителями общественности осуществляется через экспертные группы при органах государственной власти (72,97%), наименее эффективное — через общественные палаты (50,0%) и общественные советы при органах исполнительной власти (56,76%).

Как представляется, в российской практике государственного управления наблюдается очевидный дефицит открытых площадок взаимодействия государственных органов с представителями общественности, они образуются спонтанно и незапланированно только в отдельных случаях, если принимаемые решения затрагивают чувствительные для граждан сферы. В случае необходимости привлечения экспертного знания общественности управленцы взаимодействуют с ней на формализованных площадках, созданных по инициативе государства, действующих строго в соответствии с буквой закона и специально разработанными рекомендациями. Таким образом, государство, с одной стороны, нуждается в согласовании интересов и общественной экспертизе, с другой — стремится к чрезмерному контролю за экспертной деятельностью структур гражданского общества, выражающемуся в определении правил поведения на площадках взаимодействия и аттестации желательных участников, допускаемых к обсуждению проектов решений. В итоге нередко взаимодействие органов власти и общества превращается в ритуал с символическим участием гражданских структур, презентующих позицию, согласующуюся с политико-управленческими планами власти.

В целом же, благодаря использованию различных площадок взаимодействия, доказательная политика превращается в особый принцип принятия решений, разделяемый всеми заинтересованными участниками и поддерживаемый представителями власти, — приоритет научно обоснованных аргументов над политически мотивированными мнениями, презентуемыми в ходе выработки и последующей реализации решений. Соответственно, проводниками научного знания становятся не столько сами эксперты, сколько любые заинтересованные группы, ставящие своей целью оказать влияние на процесс принятия конкретного решения, формируя запрос на экспертное сопровождение своих инициатив. Такой подход не сводит политическое взаимодействие к власти технократов, а сохраняет его и конкурентный, и консенсусный компоненты, вводя общий для всех игроков знаменатель — апеллирование к рациональным аргументам при продвижении интересов, соединяющих воедино научное знание по проблеме, знание, накопленное за годы управления соответствующей сферой, знание, носителями которого являются группы, на которые должно быть направлено решение, знание, имеющееся у основных стейкхолдеров решения.

### ***Аналитическое сопровождение реализации принятых государственных решений в России***

Спрос на доказательную политику в системе государственного управления определяется не только запросом на снижение неопределенности и повышение качества принимаемых решений, оцениваемого сквозь призму экономии государством ресурсов, но и запросом на повышение качества коммуникации с обществом как реципиентом решений. Аргументированный диалог власти и общества по актуальным социально-политическим и экономическим проблемам призван снизить издержки реализации решений, повысить доверие к действующим политикам, усилить рациональные основания легитимности режима. При этом и представители власти, и граждане ориентируются на убеждающую коммуникацию, предполагающую поиск наилучшего аргумента [Fishkin 1997].

Результаты фокусированного интервью подтверждают значимость коммуникаций между властью и обществом в процессе принятия и реализации решений в России. Так, подавляющее большинство респондентов (94,59%) убеждено, что в реализации государственных решений важную роль играет их информационное обоснование. И государственные служащие, и представители научно-экспертного сообщества имеют схожие представления о механизмах проведения органами государственной власти разъяснительной работы среди населения при принятии общественно значимых решений. Наиболее перспективным и выигрышным сценарием, по мнению 72,22% респондентов, является информирование граждан о принятых решениях через СМИ, сопровождаемое заявлениями со стороны ответственных должностных лиц о причинах и необходимости их принятия в конкретных ситуациях. Привлечение экспертов, уточняющих позитивные последствия и риски принятых решений, предоставление статистических и аналитических материалов населению позволяют усилить эффект от проводимой информационно-разъяснительной кампании. Реализация этого сценария возможна при условии следования принципам открытости и доказательности, предполагающим предоставление населению всей запрашиваемой информации и обоснований, аргументированных понятным гражданам языком. Однако в российской практике их замещают принципы дозированности (предоставление гражданам только той информации, которая поможет склонить их к нужному выбору) (упомянули 40,54% участников интервью), директивности (использование технологий, побуждающих граждан согласиться с принимаемым решением) (35,14%), яркости (использование способов подачи информации, привлекающих внимание граждан) (35,14%)



и таргетированности (подготовка специальных сообщений для разных социальных групп) (35,14%). Как результат — подмена открытой информационно-разъяснительной кампании по поводу принятых государственных решений использованием манипулятивных технологий, цель которых — заставить граждан, не раздумывая, согласиться с принятыми решениями. О манипулятивном характере применяемых технологий обоснования государственных решений свидетельствует и привлечение лидеров мнений (общественных деятелей, популярных деятелей культуры, блогеров и т.п.) и первых лиц государства к информационному сопровождению принятых решений. Данные технологии очень распространены в России (упомянули 72,97% и 70,27% респондентов соответственно). Для сравнения — только 10,81% участников интервью, комментируя российскую практику обоснования государственных решений, упомянули проведение встреч с населением для разъяснения принятых решений, 18,92% респондентов сослались на публикации в прессе и интернет-изданиях аналитических материалов по теме государственного решения.

В целом участники интервью отдают себе отчет в том, что во многих ситуациях информационное обоснование принятых решений и взаимодействие на этой почве с общественностью может оказаться и зачастую оказывается ненужным. Основные причины — недоверие общественности к предоставляемым аналитическим данным (27,78%) и отсутствие прямого влияния мнения общественности на реализацию принятых решений (22,22%). В качестве дополнительного препятствия на пути выстраивания диалога между властью и обществом упоминается отсутствие у государственных служащих компетенций, необходимых для корректной интерпретации аналитических данных (8,33%). Так, в ответах респондентов встречаются следующие ссылки на проблемы с профессиональной компетентностью представителей органов государственной власти: «Уровень компетенции государственных служащих высшего звена государственного управления является достаточно высоким, но уровень компетенции среднего и низшего звена является ниже среднего», «При отборе на государственную службу компетентность не является основным приоритетом», «Наблюдается отток профессиональных кадров в бизнес, и, как следствие, уровень профессионализма падает».

На существование определенных проблем в выстраивании диалога между властью и обществом и во взаимодействии органов государственной власти и представителей общественности косвенно указывает неготовность большинства респондентов привести конкретные примеры успешного решения этой задачи на практике. Только 27,03% участников интервью знакомы с такими примерами. В их числе «ряд решений, касающихся реакции на пандемию COVID-19, которые принимались государственной властью с учетом предложений представителей медицинской общественности», «защита Республики Коми и Архангельской области от опасных для экологии мусоросжигательных заводов, которая произошла не только под давлением протестного движения в Шиесе, но и с учетом заключений специалистов-экологов», «приглашение представителей общественности и лидеров непарламентской оппозиции в Москве на заседание в Государственную Думу по обсуждению проекта закона о реновации, когда были внесены сотни поправок, фактически он был принят как новый документ, который на практике устроил москвичей». Эти примеры весьма показательны, так как не столько отражают вклад общественности в аналитическое сопровождение выработки решений, сколько очерчивают круг ситуаций, когда ее позиция может быть в принципе услышана, но уже на этапе имплементации решения, когда власти сталкиваются с массовым недовольством и сопротивлением. Более того, возникновение таких острых ситуаций и ожесточенного локального противостояния граждан с властью убедительно свидетельствует о явном дефиците доказательности в проводимой политике, а также внимания к снижению барьеров имплементации решений.

В современных демократических государствах основным инструментом реализации доказательной политики в этом аспекте является де-libерация, нацеленная на изменение суждений, предпочтений и взглядов посредством убеждения, а не принуждения или манипуляции [Dryzek 2000], а главное — на достижение рационального мотивированного консенсуса в отношении принимаемых решений. Вместе с тем и в академическом сообществе, и в политической среде существуют обоснованные сомнения в необходимости и возможности построения рационально ориентированной коммуникации с обществом в лице рядовых граждан, а не организованных групп, поскольку их (граждан) восприятие решаемых проблем без труда может быть сформировано технологами, побуждающими их понимать события и проблемы определенным образом [Chong, Druckman 2011]. Аналогичной позиции придерживаются и участники фокусированного интервью. Весьма показательным в этой связи является следующее высказывание одного из респондентов: «Общественность далеко не всегда есть возможность ознакомить с нюансами ситуации в силу требуемых сроков принятия решений или иных обстоятельств. Когда принимали решения о локдауне в марте 2020 г., никакой информации для обсуждения с общественностью не было».

Однако одновременно исследователи признают, что гражданам сложно навязать решение по актуальным и остро воспринимаемым, чувствительным для них проблемам [Druckman, Jacobs 2015]. В целом участники фокусированного интервью полагают, что разъяснительная работа среди населения при имплементации принятых решений необходима прежде всего в двух случаях: если принятое решение затрагивает интересы широких слоев населения (75,68%), если оно способно вызвать недовольство граждан (67,57%). Дополнительная разъяснительная работа среди населения должна сопровождать глубокие преобразования в обществе: например, связанные с пенсионной реформой (89,19%), реформой здравоохранения (75,68%), реформой образования (70,27%). Другие преобразования (административная реформа, военная реформа и др.) требуют значительно меньшей разъяснительной работы среди граждан. Хотя ситуация может измениться. Как отмечают отдельные респонденты, «все виды глубоких преобразований в обществе» требуют разъяснительной работы, все зависит от «характера и масштабности предлагаемых изменений».

Итак, сквозь призму доказательной политики государственное решение представляет собой комбинацию технократического знания, интересов ключевых игроков и общественных ожиданий, основанную на наборе политически нейтральных, объективных аргументов, полученных посредством научных исследований в соответствующих областях. Представляемые органам власти доказательства могут быть весьма разнообразными и эклектичными, но важно, что они будут иметь разную ценность для лиц, принимающих решения. Органы власти самостоятельно, исходя из специфики регулируемой области, выстраивают иерархию доказательств, принимаемых ими на этапах выработки и реализации решений. Предсказуемо наиболее востребованными оказываются доказательства, основанные на результатах эмпирических исследований; теоретические обобщения, сформулированные на основе качественных, а не количественных данных, вызывают большие сомнения в управленческих кругах [Marston, Watts 2003]. Однако объективно и количественные, и качественные исследования имеют равнозначную ценность для принятия решения, их приоритет для принятия решений определяется особенностями исследуемого объекта, который во многих случаях не может быть подвергнут количественному изучению. Таким образом, на равных выступают рекомендации экспертов, консультации стэйкхолдеров, результаты эмпирических количественных и качественных исследований, статистического и экономического моделирования, анализа кейсов. Их объединяет одно — научный подход к сбору и анализу данных.

**Условия превращения доказательной политики в принцип принятия государственных решений в России**

Превращение доказательной политики в основополагающий принцип принятия решений возможно только при определенных условиях.

Во-первых, представители власти должны понимать ценность доказательств в сложившейся системе принятия решений: действительно ли опора на технократическое знание принесет им политические дивиденды и будет способствовать решению важных управленческих задач. Так, научное знание отстывает перед натиском хищнических стратегий соискателей ренты, занимающих командные высоты, и, наоборот, оказывается востребованным в открытых системах, где занятие властных позиций политиками зависит от одобрения гражданами проводимой ими политики, сопряжено с публичной конкуренцией и давлением со стороны разнообразных заинтересованных игроков.

Иначе говоря, борьба за власть и сохранение властных позиций часто препятствует повышению качества принимаемых решений, а планы, основанные на объективных данных, остаются либо нереализованными, либо реализованными частично, что в отдельных случаях может оказать даже хуже, чем отказ от их принятия. Так, в демократических системах в период выборов остро конкурируют друг с другом популистские проекты будущего, нередко противоречащие текущей социально-политической и экономической реальности, но вызывающие симпатию у избирателей. Ориентируясь на переизбрание, политики воздерживаются от принятия серьезных решений и вопреки рекомендациям технократов могут инициировать процесс принятия неоптимальных решений. Политическая воля лидеров превалирует также «в условиях ориентации значительной части правящих групп на извлечение ренты», когда «попытки... повысить качество государственного управления посредством технократических механизмов встречают сильное сопротивление влиятельных вето-игроков — групп интересов и части бюрократии, вступающих в неформальные коалиции» [Гельман 2019, 154].

Таким образом, несмотря на уверенные попытки правительств отдельных государств обеспечить приоритет доказательной политики в государственном управлении, технократическое знание с неизбежностью будет испытывать давление политических мотивов, эксперты вынуждены будут балансировать между демонстрацией эффективности и лояльности представителям власти, а технократы в системе государственного управления должны быть готовы поделиться своими успехами с политиками и принять на себя их неудачи.

Во-вторых, представители власти (как политики, так и управленцы) должны быть информированы о доступных доказательствах. Иначе говоря, они должны обладать соответствующими компетенциями, позволяющими им не просто ориентироваться во всем многообразии имеющихся аргументов, но и критически их оценивать, понимать специфику проведения научных исследований, сбора и обработки эмпирических данных, способа получения к ним доступа. В повседневной практике политики сталкиваются с проблемой оценки достоверности получаемых рекомендаций, их соответствия поставленным целям и ожидаемым результатам, надежности и валидности полученных результатов.

Например, участники фокусированного интервью, в целом невысоко оценивая качество аналитических услуг в России, четко определяют приоритетные критерии, которыми руководствуются в государственных органах при решении аналогичной задачи. Так, в топе рейтинга государственных служащих формальные критерии: «соблюдение сроков предоставления экспертного отчета» — 57,14%, «соответствие отчета техническому заданию» — 47,62%, «оформление и наглядность представления результатов» — 42,86%. Представители

научно-экспертного сообщества также выделяют в топе эти три критерия, только на первое место ставят «оформление и наглядность представления результатов» — 62,50%. У представителей академического сообщества с огромным отрывом от других лидирует критерий «соответствие выводов экспертов имеющимся у заказчика представлениям, установкам, ценностям» — 85,71%, далее следуют «наличие в экспертном отчете четких и однозначных ответов на интересующие вопросы» и «приемлемые финансовые затраты на проведение экспертизы» — по 42,86%. Высказанные респондентами позиции свидетельствуют о том, что и управленцы, и эксперты понимают второстепенность аналитического сопровождения процесса разработки решений, востребованность его в основном для формальных отчетов, демонстрации открытости органов власти, рационализации идейных устремлений лиц, принимающих решения.

В-третьих, наличие объемного рынка экспертно-аналитических услуг, разветвленной сети научных институтов и лабораторий, регулярно проводящих исследования по актуальным для государственного управления проблемам. Разнообразие исследовательских центров, претендующих на востребованность своего интеллектуального продукта, благоприятствует росту качества получаемого знания, обеспечивает поддержание публичной дискуссии на основе научного и профессионального видения актуальных проблем. В условиях дефицита научных разработок, барьеров для выхода экспертов на публичные политические арены взаимодействия в риторических баталиях начинают упражняться пропагандисты тех или иных интересов, апеллируя к эмоциям публики и лиц, принимающих решения, что превращает доказательную политику в «политику доказательств» [Соловьев 2021, 61–80].

В-четвертых, необходимы коммуникационные площадки для взаимодействия представителей власти и экспертного сообщества вне принятия конкретных решений, а для поддержания постоянного обмена научными и профессиональными знаниями в различных областях, презентации актуальных по времени результатов исследований, новых подходов, успешных мировых практик. Активность на таких площадках содействует выстраиванию партнерских отношений между представителями власти и экспертами, позволяя совместно разрабатывать долгосрочные проекты, инновационные программы.

В-пятых, следует понимать, что доказательная политика даже при наличии политической воли на ее принятие в качестве основного принципа государственного управления неизбежно вступает в конкуренцию с другими факторами, претендующими на занятие центральных позиций в принятии решений. Среди таких факторов следует отметить накопленный в системе человеческий и интеллектуальный капитал; ценности представителей власти; сложившиеся управленческие традиции, бросающие вызов рациональным аргументам; лоббистские усилия групп интересов, проводниками которых становятся медиа, лидеры мнений, использующие широкий арсенал технологий влияния на сознание; электоральные ограничения, подталкивающие политиков принимать решения в угоду запросам большинства, игнорируя рациональные доводы.

### ***Заключение***

Доказательная политика призвана на основе научного знания, с одной стороны, рационализировать процесс принятия решений в системе государственного управления, с другой — выстроить коммуникацию между властью и обществом таким образом, чтобы для всех заинтересованных групп были понятны лежащие в основе решения причинно-следственные связи, снижающие влияние политических мотивов. Вместе с тем в реальной практике в силу объективно существующих ограничений она остается только одним из источников получения информации, благодаря которому лицо, принимающее решение (ЛПР), может существенно расширить

горизонты осмысления проблем, включенных в текущую повестку дня, но ценность получаемых таким образом знаний и вероятность принятия на их основе решений возрастают только при условии, если оно согласуется с приоритетами и предпочтениями ЛПР, а также отвечает на запрос граждан на открытость и обоснованность государственной политики, финансируемой из средств налогоплательщиков. Самостоятельно, без политической поддержки интеллектуальный продукт, созданный представителями экспертного и академического сообщества, не может повлиять на содержание принимаемых решений, он с неизбежностью вступит в конфликт с другими вариантами готовых решений, продвигаемых конкурирующими акторами. В этом отношении политический компонент компенсирует технократический компонент, препятствуя «тирании экспертов», чье понимание проблем и возможных вариантов их решений может быть результатом математически точных расчетов, но противоречит общественным ожиданиям и/или логике развития политической системы.

Российский кейс демонстрирует, что доказательная политика не стала неотъемлемым элементом процесса принятия решений, так как в полной мере не вписывается в сложившуюся модель взаимоотношений власти и общества. Отдавая себе отчет в значимости инструментов доказательной политики для разработки, принятия и продвижения государственных решений, российские государственные управленцы не спешат применять их на практике. Их позиция обусловлена влиянием как субъективных (низкая оценка качества аналитических услуг в России, нежелание «оказаться в зависимости от лиц, занимающихся сбором и анализом данных», отсутствие уверенности в том, что взаимодействие с экспертами не приведет к затягиванию сроков принятия решений, и др.), так и объективных факторов. В числе последних особую роль играет отсутствие выраженного спроса на обоснование и разъяснение принимаемых и реализуемых государственных решений со стороны общественности. В подобных условиях государственным управленцам намного удобнее и привычнее ориентироваться на формальные требования к принятию решений, руководствоваться политическими мотивами и ценностями, а не интересами граждан и рекомендациями экспертов.

#### **Список литературы:**

Гельман В. «Недостойное правление»: практика в современной России. СПб: Издательство Европейского университета в Санкт-Петербурге, 2019.

Михайлова О.В. Эпистемические сообщества в процессе продвижения идей в повестку дня государственного управления // Вестник Томского государственного университета. Философия. Социология. Политология. 2018. № 46. С. 167–175. DOI: [10.17223/1998863X/46/19](https://doi.org/10.17223/1998863X/46/19).

Соловьев А.И. «Доказательная политика» и «политика доказательств»: дилемма постсоветских обществ // Контуры глобальных трансформаций: политика, экономика, право. 2021. Т. 14. № 5. С. 61–80. DOI: <https://doi.org/10.23932/2542-0240-2021-14-5-3>.

Chong D., Druckman J. Public-Elite Interactions // Oxford Handbook of American Public Opinion and the Media / ed. by G.C. Edwards III, L.R. Jacobs, R.Y. Shapiro. Oxford: Oxford University Press, 2011. P. 170–188.

Druckman J., Jacobs L. Who Governs? Presidents, Public Opinion and Manipulation. Chicago, IL: University of Chicago Press, 2015.

Dryzek J. Deliberative Democracy and Beyond: Liberals, Critics, Contestation. Oxford: Oxford University Press, 2000.

Fishkin J. The Voice of the People: Public Opinion and Democracy. New Haven, CT: Yale University Press, 1997.

Marston G., Watts R. Tampering with Evidence: A Critical Appraisal of Evidence-based Policymaking // *An Australian Review of Public Affairs*. 2003. Vol. 3. Is. 3. P. 143–163.

Shaxson L. Is Your Evidence Robust Enough? Questions for Policy Makers and Practitioners' // *Evidence and Policy: A Journal of Research, Debate and Practice*. 2005. Vol. 1. Is. 1. P. 101–112. DOI: <https://doi.org/10.1332/1744264052703177>.

The Government's Use of External Consultants: An Efficiency Unit Scrutiny / Cabinet Office. London: H.M.S.O., 1994.

### References:

Cabinet Office (1994) *The Government's Use of External Consultants: An Efficiency Unit Scrutiny*. London: H.M.S.O.

Chong D., Druckman J. (2011) Public-Elite Interactions. In: Edwards III G.C., Jacobs L.R., Shapiro R.Y. (eds.) *Oxford Handbook of American Public Opinion and the Media*. Oxford: Oxford University Press. P. 170–188.

Druckman J., Jacobs L. (2015) *Who Governs? Presidents, Public Opinion and Manipulation*. Chicago, IL: University of Chicago Press.

Dryzek J. (2000) *Deliberative Democracy and Beyond: Liberals, Critics, Contestation*. Oxford: Oxford University Press.

Fishkin J. (1997) *The Voice of the People: Public Opinion and Democracy*. New Haven, CT: Yale University Press.

Gel'man V. (2019) «Nedostoynoye pravleniye»: praktika v sovremennoy Rossii [Unworthy rule: Practice in contemporary Russia]. Saint Petersburg: Izdatel'stvo Evropeyskogo universiteta v Sankt-Peterburge.

Marston G., Watts R. (2003) Tampering with Evidence: A Critical Appraisal of Evidence-based Policymaking. *An Australian Review of Public Affairs*. Vol. 3. Is. 3. P. 143–163.

Mikhaylova O.V. (2018) Epistemic Communities in the Promotion of Ideas in the Agenda of Public Administration. *Vestnik Tomskogo gosudarstvennogo universiteta. Filosofiya. Sotsiologiya. Politologiya*. No. 46. P. 167–175. DOI: [10.17223/1998863X/46/19](https://doi.org/10.17223/1998863X/46/19).

Shaxson L. (2004) Is Your Evidence Robust Enough? Questions for Policy Makers and Practitioners'. *Evidence and Policy: A Journal of Research, Debate and Practice*. Vol. 1. Is. 1. P. 101–112. DOI: <https://doi.org/10.1332/1744264052703177>.

Soloviev A.I. (2021) "Evidence-based Policy" and "Policy of Evidence": The Dilemma of Post-Soviet Societies. *Kontury global'nykh transformatsiy: politika, ekonomika, pravo*. Vol. 14. No. 5. P. 61–80. DOI: <https://doi.org/10.23932/2542-0240-2021-14-5-3>.

Дата поступления/Received: 22.11.2021



## Организационная культура политических акторов как перспективное направление исследования

### **Невзоров Максим Вадимович**

Кандидат политических наук, Российский государственный педагогический университет им. А.И.Герцена, Санкт-Петербург, РФ.

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

SPIN-код РИНЦ: [5004-1500](#)

ORCID ID: [0000-0001-7195-9102](#)

### **Фролова Юлия Николаевна**

Кандидат политических наук, Российский государственный педагогический университет им. А.И.Герцена, Санкт-Петербург, РФ.

E-mail: [frolovayuliya@yahoo.com](mailto:frolovayuliya@yahoo.com)

SPIN-код РИНЦ: [9901-1800](#)

ORCID ID: [0000-0002-0743-6144](#)

### **Аннотация**

В статье проводится анализ способов исследования организационной культуры политических акторов в контексте государственного управления. Показывается, что с помощью данного концепта возможно проводить анализ различных уровней политической сферы, решая тем самым проблему микро- и макроразрыва. Однако необходимо существенно пересмотреть причинно-следственные механизмы, используемые в классической политической науке при анализе политической культуры. Вместо этого предлагается использовать подходы (этнографический и клинический), ориентированные на понимание и интерпретацию практических аспектов внутренней деятельности политических организаций. Эти подходы позволяют определить место ценностей в деятельности организации, а также механизмы влияния ценностного подхода как отдельно на организационную культуру политического актора, так и на всю управленческую деятельность в целом. Исследование позволяет показать, что экономические субъекты накопили богатый управленческий опыт использования знания об организационной культуре и особенно в контексте концепции управления по ценностям. Отсюда утверждается возможность использовать этот опыт при анализе проблем развития политических организаций и их управленческой деятельности. Но вместе с тем определяется специфика политического актора, которую необходимо учитывать при анализе его организационной культуры. В результате сформулированы ряд выводов касательно текущей ситуации и дальнейшие пути исследования организационной культуры политических акторов в контексте государственного управления. Актуальность дальнейших исследований лежит в рамках публичного управления вообще и «единой системы публичной власти» в частности — проблематика взаимодействия самостоятельных акторов и их связи с целым может быть раскрыта путем исследования организационной культуры отдельных политических акторов.

### **Ключевые слова**

Политическая культура, организационная культура, микро- и макроразрыв, этнографический подход, клинический подход, управление по ценностям.

## Organizational Culture of Political Actors as a Prospective Research Direction

### **Maxim V. Nevzorov**

PhD, Herzen State Pedagogical University of Russia, Saint Petersburg, Russian Federation.

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

ORCID ID: [0000-0001-7195-9102](#)

### **Yulia N. Frolova**

PhD, Herzen State Pedagogical University of Russia, Saint Petersburg, Russian Federation.

E-mail: [frolovayuliya@yahoo.com](mailto:frolovayuliya@yahoo.com)

ORCID ID: [0000-0002-0743-6144](#)

### **Abstract**

The article analyzes the ways of studying the organizational culture of political actors in the context of public administration. It is shown that with the help of this concept it is possible to analyze various levels of the political sphere, thereby solving the problem of micro/macro gap. However, it is necessary to significantly revise the cause and effect mechanisms used in classical political science in the analysis of political culture. Instead, it is proposed to use approaches (ethnographic and clinical) focused on understanding and interpreting the practical aspects of the internal activities of political organizations. These approaches make it possible to determine the place of values in the organization's activities, as well as the mechanisms of influence of the value approach on the organizational culture of the political actor and on the entire management work as a whole. It is shown that economic entities have accumulated rich managerial experience in using knowledge about organizational culture and especially in the context of the concept of management by values. Hence, the possibility of using this experience in analyzing the problems of the political organizations development and their management activities is asserted. But at the same time, the specifics of the political actor, which must be taken into account when analyzing its organizational culture, are determined. As a result, several conclusions regarding the current situation and further ways to study the organizational culture of political actors in the context of public administration are formulated. The relevance of further research lies within the framework

of public administration in general and the «unified system of public power» in particular — the problems of interaction of independent actors and their connection with the whole can be revealed through studying the organizational culture of individual political actors.

**Keywords**

Political culture, organizational culture, micro/macro gap, ethnographic approach, clinical approach, management by values.

***Введение***

В ряде последних исследований было выявлено, что бюрократическая модель, лежащая в основе государственного управления (и, как следствие, являющаяся основой в управлении другими политическими акторами), не является столь аксиоматичной [Патутина, Кривошеин 2019, 2]. Проблема приобретает большее значение при необходимости связывать друг с другом различные уровни управления (федеральные, региональные и муниципальные) и организацию взаимодействия акторов гражданского общества (некоммерческие организации и политические партии) с органами государственной власти. В связи с этим формируется запрос на снижение роли бюрократизма в управлении политическими акторами и на необходимость поиска управленческих стратегий, учитывающих сложный характер публичной политики. Фундаментальной основой могло бы стать исследование организационных культур политических акторов.

Учитывая сложный и многоаспектный характер публичной политики, мы ставим своей целью рассмотреть подходы, позволяющие решить проблему микро- и макроразрыва. Как на основе исследования целого (части) можно сделать вывод о состоянии части (целого)? Начиная с соотношения понятий «политическая культура» и «политическая система», «политический актор» и «организационная культура», мы анализируем подходы (этнографический и этнографический), которые по-новому рассматривают причинно-следственные механизмы влияния организационной культуры в процессе изменения или сохранения текущей управленческой практики.

Понимая, что в большинстве своем концепт «организационная культура» развивался в рамках менеджмента коммерческих организаций, мы также стараемся в данной статье обозначить специфику организационной культуры политических акторов в соотношении с существующими разработками в этой сфере.

***Соотношение понятий «политическая культура» и «организационная культура» политического актора***

***Политическая система и политическая культура: проблема связи***

В работе «Гражданская культура» Г.А. Алмонд и С. Верба ввели термин «“политическая культура” [нации, который] отсылает конкретно к политическим ориентациям — установкам по отношению к политической системе и различным ее частям, а также к установкам по отношению к роли собственного “я” в политической системе» [Алмонд, Верба 2014, 28]. Исходя из простой идеи, что «наши установки и ценности влияют на то, как мы действуем» [Алмонд и др. 2002, 93], они попытались связать микроуровень, описывающий установки и мотивации отдельных индивидов, с макроуровнем, имеющим дело с политической структурой и процессом. В своей работе исследователи руководствовались целью «распространения демократической культуры». Однако, во-первых, если политическая культура — это только внутренне присущая индивиду установка, то как ее можно распространять? Во-вторых, как проявляется причинно-следственный механизм этой передачи?

Авторы определяют ориентацию граждан по отношению к политической системе как к внешнему и изолированному объекту. Особенно это проявляется в определении, которое дается в парохильной (патриархальной) политической культуре: «Парохильно настроенный индивид (парохиль) ничего не ждет от политической системы» [Алмонд, Верба 2014, 34]. Но не потому ли, что он может быть участником альтернативной политической системы? Если это так, то в таком случае сложно поддерживать различие между ориентацией и политической системой, а нужно предположить, что сами ориентации являются частью системы.

Рассмотрим следующий пример. В предисловии к русскоязычному изданию «Темной стороны демократии» М. Манн видит причину процесса, способствующего этническим чисткам, в «извращении демократии», когда власть народа понимается в значении власти этноса. Одним из примеров автор берет конфликт между племенами нуэр и динка, «каждое из которых объявило себя “истинным народом” Южного Судана» [Манн 2016, 31]. Причинно-следственный механизм прост: местные выборы приводят к этническому расколу правящей партии, а действия лидеров еще больше усиливают «раскол общества», приводя к гражданской войне.

Вместе с тем в работе Э.Э. Эванса-Причарда «Нуэры» 1940 г. дается непривычное для классической политической науки определение политической системы одноименного племени: «Это всё расширяющаяся сеть противостоящих друг другу сегментов: от отношений внутри самого мелкого отдела племени до межплеменных и внешних отношений» [Эванс-Причард 1985, 133], «...политические ценности относительно, политическая система — это равновесие между противоположными тенденциями всех групп к сегментации и тенденцией всех групп к объединению со сходными элементами»<sup>1</sup> [Там же, 132]. Вражда и стремление к союзу становятся обоюдными механизмами создания политической системы племени вплоть до парадокса: «чем разнообразнее и чаще контакты между членами сегмента, тем интенсивнее оппозиция между его частями» [Там же, 134]. Можно ли в такой ситуации отделять ценности представителей племени нуэров от политической системы в целом и таким образом говорить не только о расколе, но вообще о наличии в Судане «общества» в терминах классической политической науки?

Обратим внимание на методологическое противоречие в заключении, которое делают Г. Алмонд и С. Верба относительно понятия «гражданская культура». Когда нужно говорить о ней, то все типы смешиваются друг с другом: «Парохильная и подданническая ориентации не только сохраняются бок о бок с участническими ориентациями, — они пронизывают участнические ориентации и модифицируют их. Например, в моделях гражданского влияния важны первичные принадлежности и связи» [Алмонд, Верба 2014, 448]. Парохильный тип политической культуры здесь становится частью политической системы, что противоречит описанию понятия, данного самими же авторами (см. выше). Примечательно, что гражданская культура в этом случае

<sup>1</sup> Ср. с определением политической системы, которые дают авторы «Сравнительной политологии сегодня» и которые больше соответствуют представлениям Манна: «Политическая система есть совокупность институтов и органов, формулирующих и воплощающих в жизнь коллективные цели общества или составляющих его групп» [Алмонд и др. 2002, 74].

становится не просто абстрактной категорией, а аналитическим инструментом понимания авторами политической жизни, разворачивающейся в США и Великобритании, так же как конфликт у Э.Э. Эванса-Причарда становится способом понимания политической системы нуэров<sup>2</sup>.

Поиск причинно-следственных связей лежит в основе методологической установки другой известной работы «Модернизация, культурные изменения и демократия» Р. Инглхарта и К. Вельцеля: «Распространение ценностей самовыражения сильно увеличивает вероятность того, что общество станет демократическим...» [Инглхарт, Вельцель 2011, 230]. Но проблема такого анализа заключается в переоценке концепта «либеральная демократия» применительно к большому количеству разных демократических стран. Для примера рассмотрим США и Норвегию. И там, и там наблюдается высокий уровень экономического развития и ценностей самовыражения, обе страны демократические. Но значит ли, что их политические культуры будут одинаковы? Например, плюралистская демократия, развитая в США, соответствует состязательной политической культуре гражданских организаций и активистов, которые, выступая «сторожевыми псами» законности и правопорядка, добиваются своих целей лоббистской деятельностью и кампаниями давления. Наоборот, корпоративистскому режиму Норвегии соответствует консенсусная политическая культура, основанная на взаимодействии между государством и гражданскими организациями и не допускающая действий противоположного «плюралистского» типа [Bailey 2009, 90]. Политический режим и политическая система в этом случае становятся не отделимы на уровне процесса от норм, принятых в политической организации, и практик взаимодействия политических акторов друг с другом.

#### ***Устранение микро- и макроразрыва в исследованиях политической культуры***

Исследование политической культуры с момента своего появления направлено на проблематику решения микро- и макроразрыва. Как от ориентаций отдельных граждан перейти к возможности делать выводы о всей политической системе? Существенное возражение против классического подхода звучит так: «Способность говорить с научной гарантией о различиях среди [мнений] населения, однако, скрывает тот факт, что этот подход не более чем усовершенствованная версия заблуждения, что макросистема является не более чем экстраполяцией микросистемы» [Pye 1972, 291]. Для поиска связи между различными уровнями нам, таким образом, необходимо иметь нечто несводимое только к мнениям отдельных индивидов (акторов) или их поведению, но нужно что-то существующее в качестве объективной реальности, посредством чего организуется социальный опыт.

Социальный опыт организуется посредством коммуникации между людьми. Тогда политическая культура рассматривается как система политических символов, которые играют роль медиумов или посредников между людьми [Dittmer 1977]. В таком случае

<sup>2</sup> Авторы также попадают в порочный круг: сравнительный метод, с одной стороны, выявляет, «какие установки и какое поведение должны иметь место в других странах, если те намерены становиться демократическими» [Алмонд, Верба 2014, 23], но одновременно исторические иллюстрации показывают неизбежность появления демократии именно в США и Великобритании, а это значит, что была определена не гражданская культура сама по себе, а лишь специфичные отличия указанных стран от остальных. Тем не менее в этом ключе, то есть в поиске специфичных черт вместо обобщений, предлагает рассуждать Пай: «...первоначальные гипотезы о политической культуре должны принимать форму утверждений, что система ведет себя “так, как если бы” определенные ценности, настроения и ориентации были наиболее важными для придания коллективу его отличительных (distinctive) характеристик. Таким образом, политическая культура состоит из тех “ориентаций”, которые делают систему отличительной» [Pye 1972, 293]. Так, можно обратить внимание на работу Лейпхарта, посвященную политической системе Голландии, где плюрализм принимает форму разделения на «колонны». В работе показывается, «что образ напряжений, не превращающихся в разногласия, а вместо этого “распределяемых” по разным местам, вполне может быть именно голландским образом» [Мол 2017, 151–152]. Интересно, что Аннмари Мол обращается к данной работе в контексте изучения организационной культуры голландской клиники, показывая тем самым связь между различными уровнями управления.

политической культурой может стать любая разделяемая людьми форма репрезентации политической реальности, представленная в виде политических словарей, кодов, метафор, фреймов [Lichterman, Cefai 2006]. Расширяя наше понимание политической культуры тем не менее, вслед за К. Гирцем стоит сделать замечание, что исследователя должны интересовать не возможности, а происходящие в реальности действия, а они сами по себе несводимы к выявляемым когнитивным структурам [Гирц 2004, 18–20]. Следуя этой логике, С. Чилтон дополняет политические символы «способами организации отношений», то есть «организованной системой взаимных ожиданий с помощью которых *социальное поведение* (курсив наш — прим. авторов) становится известным (is informed) и приобретает собственное значение» [Chilton 1988, 427], а А.В. Бабайцев делает частью понятия «политический символ» его же использование: «Политическими субъектами при осуществлении, изменении или удержании власти в качестве медиатора» [Бабайцев 2014, 22]. Отсылка к «поведению» и «использованию» должна подчеркнуть прагматический характер политической культуры.

Это учитывает акторно-сетевая теория (АСТ) Б. Латура, рассматривающая объекты (нечеловеческие акторы) в качестве посредников. Объекты наделяются субъектностью семантического порядка: они должны иметь значение. И объекты, и люди рассматриваются в качестве акторов или, если они не прошли этапа фигурации, являются актантами. В последнем случае мы имеем дело с силами, которым люди приписывают значения (сибирская язва как болезнь, массы трудящихся как источник социального беспокойства (актанты)), но еще не обрели конкретного выражения в социальной форме (бактерия, вызывающая сибирскую язву, как научный факт, профсоюзы и массовые партии, возглавляющие борьбу масс трудящихся (акторы)). И хотя акторы в АСТ понимаются семиотически, но важно эмпирически наблюдаемое действие [Латур 2017, 182]. Взаимодействие акторов создает актор-сеть, которая, в свою очередь, создает онтологическое описание реальности. Отметим, что «онтологическое описание» здесь — это не некий метафизический процесс, а конкретная эмпирическая практика создания материальных «следов и записей», которые остаются в процессе работы акторов по стабилизации ассоциации. Создание актор-сети в АСТ связано с понятиями «перевод» и «представительство»: представляя друг друга в решении значимых для них проблем, акторы все теснее и теснее связываются, образуя ассоциацию (сообщество) [Каллон 2015; Латур 2002].

Стабилизация и расширение сообщества невозможно без объектов, в том числе материальных. Это наглядно показывают Б. Латура и М. Каллон, проводя остроумное сравнение между стаей бабуинов<sup>3</sup> и человеческими сообществами. Фундаментально нет различий между социальным взаимодействием в стае обезьян и сообществе людей. И тем и другим приходится решать сложную задачу завоевания и удержания власти. Отличие заключается в способе ее воспроизводства: чтобы создавать «ассоциации, которые бы существовали дольше тех непосредственных взаимодействий, которые их формируют» [Callon, Latour 1981, 283], люди не только как обезьяны «воздействуют на тела друг друга», но и «привлекают на свою сторону (enlist) большое число долго живущих материалов» [Ibid., 284].

### **Этнографический и клинический подходы к исследованию организационной культуры: проблема достоверности научного исследования**

Каждая актор-сеть, в том числе политическая организация, описывает саму себя с помощью инструментов записи. Здесь мы рассмотрим этнографический и клинический методы в качестве

<sup>3</sup> Авторы обращаются к работам этолога Ш. Штрум. На русском языке издана работа Ф. де Валя, наглядно иллюстрирующая социальные механизмы в стае шимпанзе [Де Валь 2014].

аналитического инструмента такой записи. Первый позволяет определить символическую систему, описывающую привычные социальные взаимодействия в политической организации, и рассмотреть, как они распространяются далее в политической культуре вообще. Вторым подходом мы рассматриваем как способ взаимодействия, который индивиды целенаправленно используют для поддержания целостности и устойчивого развития организации, в которую они входят.

### **Этнографический подход**

Исследовательские установки АСТ Б. Латур, как было сказано выше, связаны с семантическим определением актора<sup>4</sup> [Латур 2017, 183–187]. Но задолго до него схожий подход к анализу культуры отстаивал К. Гирц, утверждая вполне в духе АСТ, что заниматься этнографией — значит проводить «сложн[ую] работу по созданию “насыщенного описания”», которое представляется как «стратифицированная иерархия наполненных смыслом структур, в контексте которых можно [совершать действия], а также воспринимать и интерпретировать эти действия и без которых все эти действия не будут существовать, независимо от того, что кто-то будет делать или не делать...» [Гирц 2004, 13–14]<sup>5</sup>.

Рассматривая проблематику политической культуры, обычно прибегают к известной этнографической работе К. Гирца о петушиных боях как символической призме, через которую балийцы взаимодействуют друг с другом. Обобщая, Гирц утверждает, что бои «дают метасоциальный комментарий ко всему обычаю сортировать людей, раскладывая их по жестким иерархическим полочкам, и затем организовывать большую часть коллективного существования в зависимости от произведенной сортировки. Их функция ... интерпретативная: они — балийское прочтение балийского опыта, история, рассказываемая ими о самих себе» [Гирц 2017, 62–63].

Последнее указывает на более сложный, чем в причинно-следственной парадигме, механизм прогнозирования<sup>6</sup> (понимаемый здесь как одна из функций науки). Для его иллюстрации обычно обращаются к комментарию Гирца, который связывает обычай петушиных боев с внутрикоммунальной резней, произошедшей на острове после неудавшегося коммунистического переворота 1965 г.:

«Разумеется, нельзя утверждать, что убийства были спровоцированы петушиными боями, что их можно было ожидать (predicted) на основе изучения петушиных боев... Можно лишь сказать, что, если судить о Бали ... через призму [the medium] петушиных боев, факт такого побоища кажется хотя и не менее возмутительным, но в меньшей степени противоречащим законам природы» [Там же, 82].

Вполне признанным является утверждение, что «познание культуры народа открывает его обычность, нормальность, не уменьшая вместе с тем его специфичности» [Гирц 2004, 22]. Однако можно представить и обратную ситуацию, когда с помощью этнографии для культуры

<sup>4</sup> Своим методологическим достижением Б. Латур считает отсутствие необходимости различать значение и вещь: «Этот ход либо передает вещам достоинство текстов, либо текстам — онтологический статус вещей» [Латур 2017, 187].

<sup>5</sup> Заметим, что у автора данная работа связана с конкретными практиками «автоматического рутинного сбора данных» («инструменты записи» в терминологии АСТ) в виде установления контактов, опроса информантов, наблюдения ритуалов, ведения дневника, составления карт и т.п.

<sup>6</sup> Как мы видим, интерпретативная работа в этнографическом методе требует пересмотра стандартных критериев научного исследования. В работе А. Стюарта «Метод этнографа» предлагается заменить критерий валидности достоверностью (veracity), надежностью — объективностью (objectivity), обобщаемость — пронизательностью (perspicacity) [Stewart 1998]. Подчеркивается, что производство этнографического знания зависит во многом от фигуры этнографа, а не некоторого абстрактного метода: насколько он правдоподобно изложил свои наблюдения? Проявлял ли эмпатию и был ли его разум открыт новому? Вероятно, главным возражением здесь является субъективность этнографа, поэтому в АСТ предлагается концепция инфразыка в том смысле, что акцент делается на отслеживание записей, фиксируемых самими акторами в ходе собственной деятельности, а не в ходе деятельности исследователя. Укажем, что с развитием современных технологий это становится все более и более возможно, тогда как ранее этнографу приходилось добывать информацию, излагая ее самостоятельно в своих дневниках наблюдения и расшифровках интервью [Латур 2017, 185]. В то же время это ставит новые вопросы этического характера к исследовательской практике.



народа открывается обычность и нормальность внешнего окружения, которое его изучает. Таким образом, этнография из отстраненного инструмента, превращается в инструмент социального взаимодействия, обладающего политической значимостью, а фигура этнографа в описании и интерпретации реальности приобретает самостоятельное значение.

Этнографическая практика может позволить руководящему составу политической организации понять рутинные практики рядового состава и одновременно как способ «нащупать общую почву» и донести до него требования руководства, сделав так, чтобы эти требования несли общеорганизационный смысл. Этнограф в этой ситуации не может априорно говорить о единстве и системности организации (или нации), но одновременно не может игнорировать работу по созданию организации или нации как системы или организма. Когда же приходится иметь дело с ситуацией столкновения друг с другом различных миров (даже если это одна организация), то «этнографы показывают, как социальные действия в одном мире получают смысл с точки зрения другого» [Agar 1986, 12]. Ценность такого подхода не в том, чтобы прогнозировать состояние политической организации, но понимать, что происходит. В конце концов «вы не сможете наверняка знать, что будет дальше, пока не знаете, что, собственно, произошло» [Ibid., 16].

### **Клинический подход**

При определении клинического метода мы будем основываться на его интерпретации, данной Э. Шейном. Он рассматривает клинический метод как один из возможных способов исследования культуры организации. Все методы делятся по двум критериям: степени участия исследователя и вовлеченности самого актора [Шейн 2002, 46]. Этнографический метод в такой системе координат определяется минимальным участием самого актора и высокой степенью участия исследователя. Клинический же метод при такой же высокой степени участия исследователя характеризуется высокой вовлеченностью актора в процесс. По мнению Э. Шейна, «наиболее характерной отличительной особенностью модели клинических исследований является то, что участники организации добровольно обеспечивают требуемые данные, поскольку именно они инициируют этот процесс и могут получить определенную пользу, открываясь клиницисту/консультанту/исследователю» [Шейн 2002, 45]. Основная причина культурологического исследования — необходимость решения какой-либо проблемы с помощью клинициста, в процессе чего выявляется культурологическая информация, позволяющая делать вывод об организации. Таким образом, изучение организационной культуры становится неким побочным продуктом клинического исследования. Основная предпосылка клинической модели заключается в необходимости изменения системы с целью лучшего ее понимания<sup>7</sup>.

В процессе клинического исследования целостность культуры компании диагностируется на трех уровнях<sup>8</sup>: артефакты, провозглашаемые ценности, базовые представления. Базовые представления — глубинный уровень организационной культуры, именно в нем изменения крайне сложны, так как эти представления для членов группы самоочевидны и естественны, формируются в подсознании. При необходимости изменения базовых идей руководитель должен отдавать себе отчет в риске дестабилизации ситуации во всей организации. Следующий уровень культуры формулируется провозглашаемыми ценностями. Речь идет об организационной

<sup>7</sup> Такое определение клинического метода не единственное. Например, «в клиническом методе Пиаже, субъекту дается некоторое количество задач, требующих когнитивных операций, исследователь изменяет задачи и/или спрашивает субъекта определить понимание последним того, что он или она делает» [Chilton 1988, 435]. Такой подход несколько отличается от понимания клинического метода у Э. Шейна — в его классификации метод Пиаже занимает промежуточное место между этнографическим исследованием и клиническим и включает в себя проективные тесты, интервью и оценочные центры [Шейн 2002, 45].

<sup>8</sup> У К. Гирца работа этнографа приравнивается к работе клинициста, которому приходится делать свое заключение через «обобщение в рамках единичного случая» и которому теория нужна как «помощь в распознавании неочевидного значения вещей» [Гирц 2004, 35].

философии и идеологии, часто этот уровень отражается в провозглашаемой миссии организации. Внешний уровень — это артефакты и поведение, которые можно увидеть как проявления культуры организации. Сюда включаются материальные продукты организационной деятельности, поведение участников, видимые организационные процессы.

Так как клинический метод напрямую связан с возможностями изменений организационной культуры, то мы подробнее остановимся на возможности таких изменений. Существует две противоположные точки зрения на этот счет: организационную культуру менять сложно по причине ее связи с организационной политикой; культуру менять можно, для чего даже можно сформулировать некую конкретную последовательность шагов [Адизес 2014, 632]. На наш взгляд, категоричность в таком вопросе будет противоречить существующей уникальности всех организационных культур, поэтому ответ на этот вопрос может быть сформулирован в конкретной организации после изучения ее культурных особенностей. Кроме того, особенности организационной культуры связаны и с тем, в каком цикле своего развития на данный момент находится организация: в период развития организации руководители являются движущей силой и оказывают значительное влияние на формирование организационной культуры, в то время как на этапах старения (терминология И. Адизеса [Там же, 361]) культура обладает значительным влиянием на становление лидерства. Сам процесс руководства подразумевает процесс изменения организационной культуры: «перевод компании из одного этапа жизненного цикла на другой» [Там же, 126].

Согласно концепции управления по ценностям (management by values) изменения организационной культуры необходимы для эффективного управления и поддержания ее в соответствии с ключевыми ценностями и требованиями окружающей среды [Dolan et al. 2006, 52]. Акцент на изучение ценностей необходим для выстраивания всех уровней культуры в единое целое. Вслед за С.Л. Доланом и С. Гарсиа мы определяем ценность как концепт, который «определяет и направляет наше поведение и оказывает влияние на наш каждодневный опыт» [Ibid., 27]. Здесь выделяются три измерения ценности: этико-социальное, определяющее поведение индивида в целом; экономико-прагматическое, ориентированное на эффективность стандарта производительности; эмоционально-мотивирующее, обеспечивающее мотивацию для самореализации индивида.

Управление по ценностям предполагает развитие культуры в плоскости ориентации на клиента и на сотрудника компании [Ibid., 6–13]. Это также выражается в тренде на общую автономность работы, развитии процессов делегирования, командной работы и более плоских организационных структурах. Важный содержательный аспект такого подхода заключается в том, что ценности, будучи ядром организационной культуры, способствуют согласию между акторами, «структурированию ролевых взаимодействий, а также интеграции в единую систему разных способов измерения экономических процессов и их координации исходя из присутствия в экономической системе особого центра как интегрирующего, рефлектирующего и целеустанавливающего начала» [Бирюков 2016, 95]. Управление по ценностям предполагает смещение фокуса с экономической статической эффективности в плоскость динамических характеристик. Такой подход к менеджменту предлагает ценности как новый ресурс управления, который нацелен не столько на достижение количественных целей компаний, сколько на формирование и накопление капитала с качественными характеристиками: человеческие взаимоотношения, ценность для общества, «командная игра» сотрудников и т.д.

Для политических акторов, где экономические выгоды занимают не такое значимое место, как в бизнесе, менеджмент, основанный на ценностях, помогает добиться значительных результатов. Так, например, для политических партий актуальным является вопрос соотношения принципов, декларируемых в уставе партии, и видимых обществу артефактов деятельности: в противном случае избирателям не совсем понятно, каких же взглядов придерживается та или иная политическая партия, если демонстрируемое поведение не соответствует принципам устава. Ценностно-ориентированный менеджмент в таком случае предлагает инструменты как для развития целостности внутри самого актора, так и для наработки «отношенческого» капитала в работе с избирателями.

Исследование организационной культуры возможно как внешними консультантами, так и сотрудниками самой компании изнутри. Может ли быть подобное исследование объективным и беспристрастным? Очевидно, что в рамках клинического подхода нейтральность исследования изначально нарушается запросом на изменения. Само исследование служит целям управления организацией, оно изначально субъективно, так как часто должно удовлетворять запросу менеджмента. Тот, кто обладает властью (менеджер), фактически своим запросом формирует то знание, в рамках которого затем будет осуществляться поиск решения проблемы и, как следствие, исследование организационной культуры компании. Проблема, служащая толчком к изменению организационной культуры, может осознаваться не только менеджментом, но и другими уровнями организации, тогда речь идет о формировании некоего коллективного запроса на изменения, что тем не менее не гарантирует нейтральности исследования, так как оно подчинено необходимости решения конкретной проблемы.

### ***Организационная культура коммерческой организации и специфика политического актора: проблема соотношения***

По процессу изучения организационной культуры, а также открытости по представлению результатов таких исследований общественности коммерческие структуры превосходят политических акторов. Одним из наглядных следствий этого является значительное количество общедоступных публикаций, демонстрирующих лучшие практики, глубокую критику внутренних процессов компаний, а также растущее число образовательных и тренинговых программ на основе пройденного опыта. Как правило, в таких исследованиях организационная культура, ее изучение, процессы ее трансформации становятся неразрывной частью управления самой организацией. Таким образом, организационная культура рассматривается не как нечто обособленное, а как часть общей системы организации. В этом контексте для нас важным являются следующие вопросы: в чем существенное различие практик коммерческих и политических акторов? Можем ли мы использовать инструменты, доказавшие свою успешность в коммерческой среде, в политическом поле? Эти и другие вопросы представляют собой обширные направления исследования, однако здесь мы можем обозначить некоторые пункты.

### ***Экономические субъекты о роли организационной культуры***

Значимым при определении специфики политических и коммерческих акторов является понимание их основной цели. При внешней простоте вопроса (для политических акторов целью можно считать получение политической власти, а для коммерческих — получение прибыли) ответ не так очевиден. Благодаря развитию маркетингового подхода в политике в исследовании политических и экономических акторов мы можем выявить ряд сходств: они занимаются сегментацией рынка, выявляют «своего» потребителя, исследуют его предпочтения с целью максимально эффективной реализации своего товара. Такой подход делает цели политических

и коммерческих акторов сходными, что свидетельствует о том, что инструменты по развитию организационной культуры как части системы менеджмента всей организации могут быть общим для обеих сфер.

«Любая организация, если она хочет не только выжить в конкурентной борьбе, но и добиться весомого успеха, должна обладать ясными убеждениями, на которых будет базироваться вся политика и деятельность данной организации» [Питерс, Уотерман-мл. 2019, 475]; результатом указанного исследования стал также вывод о том, что фокусировка только на количественных (финансовых), а не качественных целях ведет к падению эффективности деятельности компаний. Таким образом, понятие ценности становится одним из определяющих факторов успеха в силу того, что основополагающие базовые ценности, которые имеют понятные формулировки, но не имеют четких финансовых эквивалентов, могут замотивировать большее число сотрудников, чем конкретные финансовые показатели, интересные лишь высшему руководству компании.

С другой стороны, на проблему ценностей в организационной культуре смотрят шведские экономисты К. Нордстрем и Й. Риддерстрале в книге «Бизнес в стиле фанк». Они рассматривают убеждения в их эмоциональном измерении и утверждают, что настоящая конкуренция должна быть построена на эмоциях и воображении. В центре идеи фанки-бизнеса лежит утверждение о том, что главный двигатель успеха компании — человеческий мозг и его способность выдвигать и реализовывать креативные идеи. Современные организационные структуры должны идти по инновационному пути развития, а новый мир строится на трех основных опорах: ценности, технологии и общественные институты [Нордстрем, Риддерстрале 2013, 63]. Именно ценностной ориентацией объясняется успех компании Toyota, где «степень совпадения личностных ценностей и установок по вопросам производства намного выше, чем это наблюдается в других компаниях» [Лайкер, Хосеус 2020, 16].

Исследование системы ценностей самой компанией изнутри можно проследить на примере сети кофеен Starbucks. Ценность как один из ключевых драйверов организационной культуры рассматривается не только в контексте формирования базовых предпочтений сотрудников компании, но и в контексте ценности самой компании для общества, тогда задачей компании становится «служить друг другу и в конечном итоге людям, которые приходят в ... кафе» [Говард 2021, 112]. Понимание ценности расширяется вопросом: что ценного в общество привносит наша компания? Люди приходят в кофейни Starbucks уже не за качественным кофе, а за атмосферой, которая создает нужный настрой на весь день.

Организационная культура компании подвержена внешним влияниям и должна самоактуализироваться. Пандемия COVID-19 внесла свои коррективы в систему взаимодействия сотрудников компаний из-за перехода многих на удаленный режим работы. Несмотря на то, что в последние десятилетия появилось значительное количество публикаций о значимости участия в развитии организационной культуры всех сотрудников компании, старый подход — когда культура формируется в рамках взаимодействия высшего руководства и HR — по инерции сохранялся. Однако корпоративная жизнь в условиях пандемии показала его несостоятельность: «Из-за пандемии COVID-19 руководители стали иначе взаимодействовать с подчиненными, а коллеги — общаться между собой. Помимо этого, необходимость быстро адаптироваться и сохранять гибкость во время пандемии помогла доказать, что стиль руководства “сверху вниз” неэффективен»<sup>9</sup>. Вот так появилась тенденция на формирование культуры «общей ответственности»: это модель поведения, которая определяет поведение и поступки (формальные и неформальные)

<sup>9</sup> Ли Йон Д. «Так здесь принято»: как строить культуру по принципу общей ответственности // Harvard Business Review Россия. URL: <https://hbr-russia.ru/management/korporativnyy-opyt/858546> (дата обращения: 19.10.2021).

всех участников процесса, однако роли в реализации такой культуры у всех разные. Еще одним толчком к формированию культуры «общей ответственности» стало осознание связи между организационной культурой и достижением целей компании. К подобному выводу привел также анализ кризисов крупнейших компаний из разных сфер бизнеса (Uber, Wells Fargo, Victoria's Secret). «Любая “большая идея” не имеет смысла и нереализуема без ... культуры» [Питерс 2020, 90] — это тот фундамент, на котором строится успех компании. Бизнес-консультант Ф. Лалу, рассуждая об организациях будущего, указывает на определяющую роль организационной культуры в развитии таких организаций [Лалу 2020]. В процессе эволюции организационной модели культура начинает играть значимую роль на более современных стадиях развития организаций. В его классификации такие организации расположены на последних — «зеленой» и «бирюзовой» — стадиях развития. Организации будущего («бирюзовые») обладают тремя основными характеристиками, сформированными культурой: самоуправление, целостность и наличие эволюционной цели.

### ***Специфика политического актора***

Спецификой организационной культуры ряда политических акторов является то, что она может оказывать влияние на принятие тех или иных общественно значимых решений и формирование политического курса. В последние годы были проведены ряд исследований, посвященных поиску ответа на вопрос, как «организационные характеристики государственного аппарата... систематически обеспечивают, ограничивают и формируют процесс государственного управления, таким образом делая определенные предпочтения в рамках принятия решений о дальнейшем политическом курсе» [Egeberg, Trondal 2018, VII]. Организационная культура политических акторов может также иметь свои особенности при применении различных менеджерских концептов, одними из которых является этическое лидерство и управление разнообразием. Организационная культура в государственных организациях часто не достигает желаемых этических стандартов, и, как следствие, этическое лидерство недостаточно развито, однако выявлено (исследование проводилось в США) [Hassan et al. 2014, 333], что его методы способствуют развитию благоприятных организационных процессов, таких как снижение уровня прогулов и увеличение уровня приверженности индивида организации, что, в свою очередь, снижает текучку кадров, повышает качество выполнения работы. Что касается управления разнообразием в политических акторах, то привнесение функционального разнообразия в организационную культуру — это способ повышения уровня ее инновационности [Andersen, Moynihan 2016, 456]. С учетом того, что культура организации — значимая переменная, но часто ее достаточно трудно оперативно менять, такой способ может стать решением для тех организаций, которые нуждаются в оперативных изменениях. Такой подход актуален для культуры политических акторов, в частности государственных структур, для которых вопросы изменений могут быть усложнены длительным бюрократическим процессом.

В сфере политического мы можем наблюдать тенденции, аналогичные тем, что происходят в мире бизнеса, прежде всего, потому что мир стал глобальным. Придерживаясь той точки зрения, что национальные государства уступают тенденциям глобализации и развитию трансграничных и межгосударственных объединений, К. Нордстрем и Й. Риддерстрале указывают на неактуальность политических партий в их традиционном виде. Такие политические партии уже не могут обеспечить представительство взглядов в силу тенденции на фрагментарное и индивидуалистичное восприятие [Нордстрем, Риддерстрале 2013, 53], поэтому более успешными становятся объединения, сфокусированные вокруг проблем глобального характера (например, Greenpeace).

Обобщая значимость культуры, обратимся к выводам И. Адизеса, который в своих «Размышлениях о политике» приходит к выводу, что ключевым фактором успеха любой системы, «будь то личность, семья, коммерческая организация или целая страна» [Адизес 2016, 27], является культура.

### **Заключение**

Сформулируем выводы и возможные пути дальнейших исследований, в том числе применительно к государственному управлению.

1. Требуется существенно пересмотреть привычные причинно-следственные механизмы при исследовании организационных культур политических акторов. Нами было показаны концептуальные трудности, возникающие при изоляции ценностных характеристик политической культуры от политической системы. Вместо конструирования общих теоретических схем (например, «гражданская культура» или «либеральная демократия») скорее необходимо говорить об исследовании различий между способами принятия решений и их реализации политическими акторами. На первый план в таком случае выходит прагматический аспект взаимодействия, нацеленный на «стабилизацию» политического актора путем связывания людских, материальных и символических объектов с помощью представительства и перевода (в терминах АСТ).

2. Исследование взаимодействий между людьми как составляющей части организационной культуры политического актора требует получения знаний о значениях, которые люди приписывают собственным действиям. Представляется, что этнографический и клинический подходы подходят для этого лучше всего, однако вместо прогнозирования (понимаемого как функция науки) мы должны иметь дело с пониманием и интерпретацией. Роль этнографа и консультанта (клинициста) не может рассматриваться в нейтральном ключе, данные фигуры включены в процесс текущего социального взаимодействия или для налаживания понимания между различными частями целого (этнограф), или для исследования культуры целого через поддержку организационных изменений (клиницист). Видится, что здесь встает проблема достоверности получаемого таким способом научного знания, что требует дополнительных исследований.

3. В АСТ любой актор оставляет следы записи о себе, и любая политическая и экономическая организация не исключение. При этом в последней, как мы подчеркиваем, процесс исследования организационных культур включен в процесс управления самой организацией и воплощен в кейсах, бенчмарках («лучших практиках»), идеальных концепциях (например, «бирюзовые» организации). Все большую роль здесь начинает играть управление по ценностям, а сами ценности из абстрактных понятий превращаются в прагматические инструменты создания организационной целостности. На примере этического лидерства и управления разнообразием можно увидеть, что политические организации в не меньшей степени, чем коммерческие, способны учитывать характеристики организационной культуры.

4. В государственном секторе особо значимым фактором управления является «социальная справедливость, имеющая ценностную природу» [Купряшин 2016, 109], кроме того, значительное влияние оказывают традиции государственного управления разных культур. Поэтому актуальность дальнейших исследований, с нашей точки зрения, лежит в рамках публичного управления вообще и «единой системы публичной власти» в частности — проблематика взаимодействия самостоятельных акторов и их связи с целым может быть раскрыта путем исследования организационной культуры отдельных политических акторов.



Список литературы:

- Адизес И.К. Размышления о политике. М.: Манн, Иванов и Фербер, 2016.
- Адизес И.К. Управление жизненным циклом корпорации. М.: Манн, Иванов и Фербер, 2014.
- Алмонд Г., Пауэлл Д., Стром К., Далтон Р. Сравнительная политология сегодня. М.: Аспект Пресс, 2002.
- Алмонд Г.А., Верба С. Гражданская культура: Политические установки и демократия в пяти странах. М.: Мысль, 2014.
- Бабайцев А.В. Подходы к определению понятия «политический символ» // Символическая политика. 2014. Вып. 2. С. 18–24.
- Бирюков В.В. Осуществление стратегических изменений на промышленном предприятии: ценностно-ориентированный подход // Вестник Омского университета. Сер. «Экономика». 2016. №3. С. 93–101.
- Гирц К. Глубокая игра: Заметки о петушиных боях у балийцев. М.: Ад Маргинем, 2017.
- Гирц К. Интерпретация культур. М.: РОСПЭН, 2004.
- Говард Б. Дело не в кофе: Корпоративная культура Starbucks. М.: Альпина Паблишер, 2021.
- Де Валь Ф. Политика у шимпанзе: Власть и секс у приматов. М.: Издательский Дом ВШЭ, 2014.
- Инглхарт Р., Вельцель К. Модернизация, культурные изменения и демократия: Последовательность человеческого развития. М.: Новое издательство, 2011.
- Каллон М. Некоторые элементы социологии перевода: одомашнивание морских гребешков и рыбаков залива Сен-Бриё // Социология власти. 2015. Т. 27. №1. С. 196–231.
- Купряшин Г.Л. Публичное управление // Политическая наука. 2016. №2. С. 101–131.
- Лайкер Дж., Хосеус М. Корпоративная культура Toyota. Уроки для других компаний. М.: Альпина Паблишер, 2020.
- Лалу Ф. Открывая организации будущего. М.: Манн, Иванов и Фербер, 2020.
- Латур Б. Дайте мне лабораторию, и я переверну мир // Логос. 2002. № 5–6. Р. 211–242.
- Латур Б. Об акторно-сетевой теории: Некоторые разъяснения, дополненные еще большими осложнениями // Логос. 2017. №1. С. 173–200.
- Манн Т. Темная сторона демократии: объяснение этнических чисток. М.: Пятый Рим, 2016.
- Мол А. Множественное тело: онтология в медицинской практике. Пермь: Гиле Пресс, 2018.
- Нордстрем К., Риддерстрале Й. Бизнес в стиле фанк. Капитал пляшет под дудку таланта. М.: Манн, Иванов и Фербер, 2013.
- Патутина Н.А., Кривошеин Н.В. Особенность и резервы развития организационной культуры в сфере государственного и муниципального управления // Вестник Евразийской науки. 2019. Т. 11. №6. URL: <https://esj.today/PDF/99ECVN619.pdf>.
- Питерс Т. Стратегия совершенства: Как добиться успеха в эпоху перемен и искусственного интеллекта. М.: Манн, Иванов и Фербер, 2020.
- Питерс Т., Уотерман-мл. Р.В. в поисках совершенства: Уроки самых успешных компаний Америки. М.: Альпина Паблишер, 2019.
- Шейн Э.Х. Организационная культура и лидерство. СПб: Питер, 2002.

Эванс-Причард Э.Э. Нуэры: Описание способов жизнеобеспечения и политических институтов одного из нилотских народов. М.: Наука, 1985.

Agar M.H. *Speaking of Ethnography*. Newbury Park; London; New Delhi: Sage Publications, 1986.

Andersen S.C., Moynihan D.P. How Leaders Respond to Diversity: The Moderating Role of Organizational Culture on Performance Information Use // *Journal of Public Administration Research and Theory*. 2016. Vol. 26. №3. P. 448–460. DOI: <https://doi.org/10.5465/ambpp.2015.18193abstract>.

Bailey J.L. Norway, the United States, and Commercial Whaling Political Culture and Social Movement Framing // *The Journal of Environment & Development*. 2009. Vol. 18. №1. P. 79–102. DOI: <https://doi.org/10.1177/1070496508329358>.

Callon M, Latour B. Unscrewing the Big Leviathan: How Actors Macro-Structure Reality and How Sociologists Help Them to Do So // *Advances in Social Theory and Methodology* / ed. by K. Knorr, A. Cicourel. London: Routledge, 1981. P. 277–303.

Chilton S. Defining Political Culture // *Western Political Quarterly*. 1988. Vol. 41. №3. P. 419–445. DOI: <https://doi.org/10.1177/106591298804100303>.

Dittmer L. Political Culture and Political Symbolism: Toward a Theoretical Synthesis // *World Politics*. 1977. Vol. 29. Is. 4. P. 552–583. DOI: <https://doi.org/10.2307/2010039>.

Dolan S, Garcia S., Richley B. *Managing by Values: A Corporate Guide to Living, Being Alive, and Making a Living in the 21st Century*. Basingstoke, Hampshire: Palgrave Macmillan, 2006.

Egeberg M., Trondal J. *An Organizational Approach to Public Governance: Understanding and Design*. Oxford: Oxford University Press, 2018.

Hassan S., Wright B.E., Yukl G. Does Ethical Leadership Matter in Government? Effects on Organizational Commitment, Absenteeism, and Willingness to Report Ethical Problems // *Public Administration Review*. 2014. Vol. 74. Is. 3. P. 333–343. DOI: <https://doi.org/10.1111/puar.12216>.

Lichterman P., Cefai D. The Idea of Political Culture // *The Oxford Handbook of Contextual Political Analysis* / ed. by: R.E. Goodin, Ch. Tilly. New York: Oxford University Press, 2006. P. 392–414.

Pye L.W. Culture and Political Science: Problems in the Evaluation of the Concept of Political Culture // *Social Science Quarterly*. 1972. Vol. 53. №2. P. 285–296.

Stewart A. *The Ethnographer's Method*. London; New Delhi: Sage Publications, 1998.

#### **References:**

Adizes I.K. (2014) *Managing Corporate Lifecycles*. Moscow: Mann, Ivanov and Ferber.

Adizes I.K. (2016) *Insights on Policy*. Moscow: Mann, Ivanov and Ferber.

Agar M.H. (1986) *Speaking of Ethnography*. Newbury Park; London; New Delhi: Sage Publications, 1986.

Almond G., Powell D., Strom K., Dalton R. (2002) *Comparative Politics Today*. Moscow: Aspekt Press.

Almond G.A., Verba S. (2014) *The Civic culture: Political Attitudes and Democracy in Five Countries*. Moscow: Mysl'.

Andersen S.C., Moynihan D.P. (2016) How Leaders Respond to Diversity: The Moderating Role of Organizational Culture on Performance Information Use. *Journal of Public Administration Research and Theory*. Vol. 26. No. 3. P. 448–460. DOI: <https://doi.org/10.5465/ambpp.2015.18193abstract>.

Babaytsev A.V. (2014) Approaches to the Concept Definition of «Political Symbol». *Simvolicheskaya politika*. Is. 2. P. 18–24.

- Bailey J.L. (2009) Norway, the United States, and Commercial Whaling Political Culture and Social Movement Framing. *The Journal of Environment & Development*. Vol. 18. No. 1. P. 79–102. DOI: <https://doi.org/10.1177/1070496508329358>.
- Biryukov V.V. (2016) The Implementation of Strategic Changes of Industrial Enterprise: A Value-Oriented Approach. *Vestnik Omskogo universiteta. Ser. «Ekonomika»*. №3. P. 93–101.
- Callon M, Latour B. (1981) Unscrewing the Big Leviathan: How Actors Macro-Structure Reality and How Sociologists Help Them to Do So. In: Knorr K., Cicourel A. (eds.). *Advances in Social Theory and Methodology*. London: Routledge. P. 277–303.
- Chilton S. (1988) Defining Political Culture. *Western Political Quarterly*. Vol. 41. No. 3. P. 419–445. DOI: <https://doi.org/10.1177/106591298804100303>.
- De Waal F. (2014) *Chimpanzee Politics: Power and Sex among Apes*. Moscow: VSHE
- Dittmer L. (1977) Political Culture and Political Symbolism: Toward a Theoretical Synthesis. *World Politics*. Vol. 29. Is. 4. P. 552–583. DOI: <https://doi.org/10.2307/2010039>.
- Dolan S, Garcia S., Richley B. (2006) *Managing by Values: A Corporate Guide to Living, Being Alive, and Making a Living in the 21st Century*. Basingstoke, Hampshire: Palgrave Macmillan.
- Egeberg M., Trondal J. (2018) *An Organizational Approach to Public Governance: Understanding and Design*. Oxford: Oxford University Press.
- Evans-Pritchard E.E. (1985) *The Nuer: A Description of the Modes of Livelihood and Political Institutions of a Nilotic People*. Moscow: Nauka.
- Geerts K. (2004) *The Interpretation of Cultures*. Moscow: ROSPEN.
- Geerts K. (2017) *Deep Game: Notes On the Cockfights of the Balinese*. Moscow: Ad Marginem.
- Hassan S., Wright B.E., Yukl G. (2014) Does Ethical Leadership Matter in Government? Effects on Organizational Commitment, Absenteeism, and Willingness to Report Ethical Problems. *Public Administration Review*. Vol. 74. Is. 3. P. 333–343. DOI: <https://doi.org/10.1111/puar.12216>.
- Howard B. (2021) *It's Not About the Coffee: Leadership Principles from a Life at Starbucks*. Moscow: Alpina Publisher.
- Inglehart R., Welzel K. (2011) *Modernization, Cultural Change, and Democracy*. Moscow: Novoe izdatelstvo.
- Kupryashin G.L. (2016) Public Administration. *Politicheskaya nauka*. No. 2. P. 101–131.
- Laloux F. (2020) *Reinventing Organizations*. Moscow: Mann, Ivanov and Ferber.
- Latour B. (2002) Give Me a Laboratory and I Will Raise the World. *Logos*. No. 5–6. P. 211–242.
- Latour B. (2017) On Actor-Network Theory. A Few Clarifications Plus More Than a Few Complications. *Logos*. №1. P. 173–200.
- Lichterman P., Cefaï D. (2006) The Idea of Political Culture. In: Goodin R.E., Tilly Ch. (eds.) *The Oxford Handbook of Contextual Political Analysis*. New York: Oxford University Press. P. 392–414.
- Liker J., Hoseus M. (2020) *Toyota Culture. The Heart and Soul of the Toyota Way*. Moscow: Alpina Publisher.
- Mann T. (2016) *The Dark Side of Democracy. Explaining Ethnic Cleansing*. Moscow: Pyatyi Rim.
- Mol A. (2018) *The Body Multiple: Ontology in Medical Practice*. Perm': Gile Press.
- Nordstrom K., Ridderstrale J. (2013) *Funky Business: Talent Makes Capital Dance*. Moscow: Mann, Ivanov and Ferber.

Patutina N.A., Krivoshein N.V. Feature and Reserves of the Development of Organizational Culture in the Field of State and Municipal Government. *Vestnik evraziyskoy nauki*. Vol. 11. No. 6. URL: <https://esj.today/PDF/99ECVN619.pdf>.

Peters T. (2020) *The Excellence Dividend. Meeting the Tech Tide with Work That Wows and Jobs That Last*. Moscow: Mann, Ivanov and Ferber.

Peters T., Waterman Jr.R. (2019) *In Search of Excellence: Lessons from America's Best-Run Companies*. Moscow: Alpina Publisher.

Pye L.W. (1972) Culture and Political Science: Problems in the Evaluation of the Concept of Political Culture. *Social Science Quarterly*. Vol. 53. No. 2. P. 285–296.

Schein E.H. (2002) *Organizational Culture and Leadership*. Saint-Petersburg: Piter.

Stewart A. (1998) *The Ethnographer's Method*. London; New Delhi: Sage Publucations.

Callon M. (2015) Some Elements of a Sociology of Translation: Domestication of the Scallops and the Fishermen of St Brieuc Bay. *Sotsiologiya vlasti*. Vol. 27. No. 1. P. 196–231.

Дата поступления/Received: 20.12.2021

Социология управления  
Management sociology

DOI: 10.24412/2070-1381-2022-90-172-182

Протестная активность молодежи: опыт сравнительного анализа  
возрастных групп<sup>1</sup>

**Васильева Елена Игоревна**

Кандидат социологических наук, доцент, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, Уральский институт управления — филиал, Екатеринбург, РФ.

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

SPIN-код РИНЦ: [2358-2503](#)

ORCID ID: [0000-0003-3475-5412](#)

**Зерчанинова Татьяна Евгеньевна**

Кандидат социологических наук, доцент, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, Уральский институт управления — филиал, Екатеринбург, РФ.

E-mail: [zerchaninova-te@ranepa.ru](mailto:zerchaninova-te@ranepa.ru)

SPIN-код РИНЦ: [7960-2182](#)

ORCID ID: [0000-0002-1582-1982](#)

**Никитина Алена Сергеевна**

Кандидат социологических наук, доцент, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, Уральский институт управления — филиал, Екатеринбург, РФ.

E-mail: [nikitina-as@ranepa.ru](mailto:nikitina-as@ranepa.ru)

SPIN-код РИНЦ: [7013-0600](#)

ORCID ID: [0000-0002-3804-4952](#)

**Аннотация**

Проблема вовлечения молодежи в различные формы гражданской и политической активности является одной из наиболее обсуждаемых тем в науке. В рамках изучения неинституциональных форм участия и протестной активности авторами сравниваются различные группы молодежи и их ценностные диспозиции. В статье анализируются предпочитаемые формы участия в политической жизни различных возрастных групп молодежи. Цель исследования — выявить специфические черты в репертуарах протестного участия различных возрастных групп молодежи, их готовность к протестной активности, а также каналы формирования мнения молодежи. Статья подготовлена на основе результатов всероссийского исследования протестной активности российской молодежи, проведенного в июле 2021 г. при участии авторов. Методом анкетирования было опрошено 2302 респондента в возрасте от 14 до 35 лет во всех федеральных округах Российской Федерации. Кроме того, была проведена фокус-группа со студентами вуза. В результате исследования выявлены факторы и условия роста протестной активности в молодежной среде. Установлено, что наибольшим мобилизационным потенциалом протестной активности обладает молодежь в возрасте до 21 г., при этом иные возрастные группы разделяют протестные убеждения и их участие в значительной степени зависит от формулировки причины протеста, а также организаторов акций. Основным драйвером роста протестных настроений выступает дестабилизация социально-экономической и политической ситуации, наличие системных проблем (коррупция, социальное неравенство). В условиях транзита власти может возникнуть ситуационный рост протестной активности, риск которого на основе полученных результатов можно оценить как высокий.

**Ключевые слова**

Протест, протестная активность, возраст, молодежь, возрастная группа, дифференцированный подход.

**Youth Protest Activity: Comparative Age Groups Analysis<sup>2</sup>**

**Elena I. Vasileva**

PhD (Sociology), Associate Professor, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, Ural Institute of Management — branch, Yekaterinburg, Russian Federation.

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

ORCID ID: [0000-0003-3475-5412](#)

**Tatiana E. Zerchaninova**

PhD (Sociology), Associate Professor, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, Ural Institute of Management — branch, Yekaterinburg, Russian Federation.

E-mail: [zerchaninova-te@ranepa.ru](mailto:zerchaninova-te@ranepa.ru)

ORCID ID: [0000-0002-1582-1982](#)

<sup>1</sup> Исследование выполнено при финансовой поддержке РФФИ и ЭИСИ в рамках научного проекта № 21-011-31682.

<sup>2</sup> The reported study was funded by RFBR and EISR, project number № 21-011-31682.

**Alena S. Nikitina**

PhD (Sociology), Associate Professor, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, Ural Institute of Management — branch, Yekaterinburg, Russian Federation.

E-mail: [nikitina-as@ranepa.ru](mailto:nikitina-as@ranepa.ru)

ORCID ID: [0000-0002-3804-4952](https://orcid.org/0000-0002-3804-4952)

### Abstract

The problem of involving young people in various forms of civic and political activity is one of the most discussed topics in science. As a part of studying non-institutional forms of participation and protest activity, the authors compare various groups of young people and their value dispositions. The article analyzes the preferred forms of participation in the political life of various age groups of young people. The purpose of the article is to identify specific features in the repertoires of the protest participation of various age groups of young people, their readiness for protest activity, as well as channels for forming the opinion of young people. The article is based on the all-Russian study results of the Russian youth's protest activity, conducted in July 2021 by the authors. 2302 respondents aged 14 to 35 were interviewed using the questionnaire method in all federal districts of the Russian Federation. In addition, a focus group was held with university students. As a result of the study, factors and conditions for the growth of protest activity among the youth have been identified. It has been established that young people under the age of 21 have the greatest mobilization potential for protest activity, while other age groups share protest beliefs and their participation largely depends on the formulation of the reason for the protest, as well as the organizers of the actions. The main driver of the protest moods growth is destabilization of the socio-economic and political situation, the presence of systemic problems (corruption, social inequality). Under the conditions of the power transit, a situational increase in protest activity may occur, the risk of which, based on the results obtained, can be assessed as high.

### Keywords

Protest, protest activity, age, youth, age group, differentiated approach.

### Введение

Протестная активность молодежи в настоящее время широко исследуется в гуманитарных науках. Исследователи отмечают, что возрастает частота протестной активности и использование протестов как механизмов влияния непосредственно в молодежной среде. Немаловажным остается вопрос влияния факторов, определяющих специфику, формат и характер протестных практик среди современной российской молодежи. В данном исследовании в качестве детерминирующего фактора выбран возраст молодых людей-участников протестных акций для выявления специфических черт в репертуарах протестного участия различных возрастных групп молодежи.

Для проведения сравнительного анализа возрастных групп молодежи-участников протестных практик обратимся к методологии дифференцированного подхода, согласно которому молодежь не представляет собой однородную, гомогенную социальную группу, а является носителем половозрастной, социально-культурной, профессионально-образовательной неоднородности, которая в той или иной степени предопределяет социальные настроения, установки, ценности, нормы поведения молодежи в структуре современного российского общества [Киричек 2012]. Выделение возрастных групп среди молодых людей обусловлено их психологическими и социально-поведенческими особенностями.

Российской молодежью нормативно признаются граждане РФ в возрасте 14–35 лет<sup>3</sup>. Рассмотрим социально-психологические (в том числе и протестные) особенности молодежи в рамках представленных возрастных границ, опираясь на научную логику В.В. Павловского — одного из последователей дифференцированного подхода к молодежи.

Молодые люди младшей возрастной подгруппы (14–17 лет) — это старший школьный период, который можно условно обозначить как переход от старшего школьничества к социальной юности, период активной образовательной деятельности, выбора профессионального пути.

Молодежь средней возрастной подгруппы (18–23 лет) характеризуется фазой активного гражданского становления и самоопределения, переходом во «взрослую самостоятельную жизнь». В этот период формируются базовые социально-психологические и поведенческие установки и паттерны поведения, формируется относительно целостная гражданская позиция, происходит расстановка жизненных приоритетов и ценностей (семья, дом, работа, карьера, творчество и т.д.).

<sup>3</sup> Федеральный закон «О молодежной политике в Российской Федерации» от 30.12.2020 г. № 489-ФЗ // КонсультантПлюс [Электронный ресурс]. URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_372649/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_372649/) (дата обращения: 18.12.2021).



Молодые люди в возрасте 24–30 лет завершают свое профессионально-общественное становление и развитие: далее происходит их дальнейшее развитие и становление как квалифицированных специалистов на рынке труда, рост материального и общественного благополучия [Павловский 1999].

Таким образом, молодежь как особая социально-демографическая группа представляет собой разнородную половозрастную, социально-культурную, профессионально-образовательную социальную группу, которая в той или иной степени предопределяет социальные настроения, установки, ценности, нормы поведения молодежи в структуре современного российского общества.

### **Обзор литературы**

В политологической и социологической литературе широко представлены данные, демонстрирующие эрозию политического участия молодежи. Эти тенденции получили наименование «маленькой политики»: концепция, утверждающая, что молодежь более мотивирована к прямым действиям и проявляет интерес к целому ряду форм непосредственного принятия решений и их реализации [Kahne et al. 2013], резервной политической позиции [Amnå, Ekman 2014]. Таким образом, по мнению исследователей, современная молодежь иначе понимает политику, использует иные механизмы реализации своих интересов, отличающиеся от традиционных форм [Dalton 2017; Loader et al. 2014; Sloam, Henn 2019]. Тем не менее вопрос о рисках, которые несут в себе данные формы, является открытым. Риски могут компенсироваться удовольствием от общения с другими участниками, разделяющими взгляды протестующих [Kim 2018].

По мнению ряда авторов, значительная часть молодежи внимательно отслеживает политический контекст [Amnå, Ekman 2014] и в случае необходимости готова использовать различные формы политического участия, в том числе и протест.

Протестные акции, такие как митинги, забастовки или демонстрации, в большинстве случаев не происходят спонтанно, а требуют серьезной организации и подготовительной работы. Мобилизация протеста включает два основных процесса: убеждение и активизацию [De Vydt, Ketelaars 2021; Ketelaars et al. 2017]. По сути, процессы убеждения проходят длительный период и включают действия, направленные на то, чтобы убедить как можно больше людей в своей точке зрения. Таким образом, целесообразно изучение убеждений современной молодежи и ее ценностей, а также степени идентификации с протестными группами и разделяемыми ими взглядами.

### **Методология и методы исследования**

Исследование направлено на выявление специфических черт в репертуарах протестного участия различных возрастных групп молодежи, их готовности к протестной активности, а также на анализ каналов формирования мнения молодежи.

В исследовании использовано сочетание количественной и качественной стратегий исследования. Количественный подход представлен эмпирическими данными, полученными в результате всероссийского опроса российской молодежи, проведенного в июле 2021 г. при участии авторов. Методом анкетирования было опрошено 2302 респондента в возрасте от 14 до 35 лет во всех федеральных округах Российской Федерации. Качественный подход представлен данными, полученными методом фокус-группы (10 человек), проведенной со студентами вуза в сентябре 2021 г.

### **Результаты исследования и обсуждение**

Рассмотрим результаты анкетирования российской молодежи. Прежде всего проанализируем мнение молодых людей об изменении социально-экономической ситуации в России за последние годы. Большинство респондентов отмечают ухудшение социально-экономической ситуации (Таблица 1).

**Таблица 1. Как Вы считаете, как изменилась социально-экономическая ситуация в стране в целом за последние 5 лет? В зависимости от возраста респондентов (в %)<sup>4</sup>**

Возраст респондента/ варианты ответа	В лучшую сторону	Скорее в лучшую сторону	Не изменилась	Скорее в худшую сторону	В худшую сторону	Затрудняюсь ответить
14-17	3,80	11,14	10,05	30,98	24,18	19,84
18-21	6,44	12,76	13,73	35,36	22,24	9,48
22-25	5,21	11,46	19,10	32,64	25,69	5,90
26-30	4,09	14,09	14,77	37,27	25,23	4,55
31-35	5,86	17,90	12,35	33,33	24,38	6,17

Исходя из данных, представленных в Таблице 1, можно заключить, что среди всех возрастных групп больше трети респондентов считают, что за последние пять лет социально-экономическая ситуация в стране скорее ухудшилась. В среднем только каждый двадцатый заявил об улучшении ситуации; примечательно, что данный вариант ответа наиболее популярен среди молодых людей в возрасте 18–21 год, что может быть обусловлено ростом достатка ввиду трудоустройства.

Вторым по популярности ответом среди всех опрошенных является «в худшую сторону» — четверть респондентов придерживается данного мнения. Суммируя два наиболее часто выбираемых ответа, можно сделать вывод, что более половины участвующих в опросе граждан отметили дестабилизацию социально-экономической ситуации в России за последние пять лет.

В целом похожая ситуация, по мнению респондентов, сложилась за последние пять лет и в политической сфере (Таблица 2).

**Таблица 2. Как вы считаете, как изменилась политическая ситуация в стране в целом за последние 5 лет? В зависимости от возраста респондентов (в %)<sup>5</sup>**

Возраст респондента/ варианты ответа	В лучшую сторону	Скорее в лучшую сторону	Не изменилась	Скорее в худшую сторону	В худшую сторону	Затрудняюсь ответить
14-17	2,17	8,42	16,30	33,15	19,84	20,11
18-21	5,95	10,21	23,57	28,92	22,60	8,75
22-25	8,51	12,15	29,86	26,22	18,23	5,03
26-30	6,36	7,27	32,05	29,32	19,09	5,91
31-35	4,32	10,19	29,01	27,78	21,60	7,10

Мнение опрошенных сильно дифференцируется в зависимости от их возраста: если среди граждан в возрасте 26–35 лет наиболее популярной является позиция, что политическая ситуация в стране не изменилась, то больше трети подростков уверены, что политическая ситуация в России за последние пять лет скорее ухудшилась. Учитывая тот факт, что каждый пятый опрошенный среди всех возрастных групп отметил, что ситуация ухудшилась, можно сделать вывод, что больше половины подростков, участвующих в опросе, придерживаются позиции об ухудшении политического фона за последние пять лет. Такие однозначные оценки подростков являются

<sup>4</sup> Составлено авторами.

<sup>5</sup> Составлено авторами.

удивительными с учетом возраста респондентов.

Суммируя варианты ответа в пользу изменения политической ситуации в лучшую сторону, можно также утверждать, что данная позиция в большей степени близка молодым людям в возрасте 22–25 лет — именно среди этой категории наименьшее число граждан выбрали ответ «затрудняюсь ответить». Такой выбор может быть обусловлен общественной, образовательной и деловой активностью респондентов в данном возрасте, занятие которой влияют на трансформацию политических взглядов.

Среди респондентов всех возрастных групп более восьмидесяти процентов слышали об акциях протеста или митингах в стране, произошедших за последние три года. Данная цифра не удивляет, так как в средствах массовой информации и социальных медиа тема протестной активности в России часто освещается и обсуждается многими гражданами вне зависимости от их демографических атрибутов (Таблица 3).

**Таблица 3. Слышали ли Вы об акциях протеста или митингах в стране за последние 3 года? В зависимости от возраста респондентов (в %)<sup>6</sup>**

Возраст респондента/ варианты ответа	Слышал и знаю, что вызвало данные протесты и митинги	Слышал, но не знаю, что вызвало данные протесты	Не слышал
14–17	62,23	19,84	17,93
18–21	68,89	25,03	6,08
22–25	66,67	28,47	4,86
26–30	68,18	23,18	8,64
31–35	72,22	19,14	8,64

Большая часть опрошенных не только слышала о такого рода мероприятиях, но и осведомлена об их причинах, среди которых наиболее часто упоминаемые — это экономические проблемы (62,7%), коррупция (47,8%) и ограничения, связанные с коронавирусом (34,3%) (Рисунок 1).



**Рисунок 1. Причины протестной активности в России за последние 3 года (в %)<sup>7</sup>**

Социальное неравенство также является одной из основных причин роста протестной активности. Примечательно, что, по мнению опрошенных, протестная активность может быть следствием проблем с экологией. Каждый пятый допускает, что приток мигрантов и влияние

<sup>6</sup> Составлено авторами.

<sup>7</sup> Составлено авторами.

санкций западных стран могут выступать причинами протестов. Таким образом, обеспокоенность социальными и общественными проблемами представляется одной из возможных причин протестной активности в России за последние три года.

В качестве причин протеста участники фокус-группы в возрасте 20–25 лет назвали несовершенство российского законодательства, «хайповость» протестных мероприятий, активное проникновение Интернета в жизнь молодежи:

*«Первая особенность — негибкое законодательство! Вторая особенность наших протестов, если на Западе протестуют за идею, то мы голосуем против, то есть мне не нравится, что это так, мне не нравится этот закон и я голосую против (Ирина, 25 лет)»; «Я считаю, что здесь есть присутствие некоего хайпа, многие на этом очень сильно пиарятся (Денис, 20 лет)»; «Мне кажется, также влияет на это все информационное обеспечение, то есть у нас молодежь может спокойно зайти в Интернет, посмотреть, что встречаемся там-то, во столько-то (Вадим, 23 года)».*

Одним из источников информирования граждан об акциях протеста или митингах, произошедших в России за последние три года, могут быть также личные знакомства и родственные связи с непосредственными участниками (Таблица 4).

**Таблица 4. Среди Ваших родных, знакомых, одноклассников, однокурсников есть те, кто принимал участие в реальных протестных акциях за последние 3 года? В зависимости от возраста респондентов (в %)<sup>8</sup>**

Возраст респондента/ варианты ответа	Да, таких много	Да, один или несколько человек	Таких нет.
14–17	16,30	32,61	51,09
18–21	22,24	38,15	39,61
22–25	20,83	46,18	32,99
26–30	13,86	30,45	55,68
31–35	10,19	24,69	65,12

Несмотря на градацию результатов по возрасту, в общем и целом, у более половины респондентов есть знакомые или родственники, которые принимали участие в протестных мероприятиях за последние три года. Наибольшее значение данного показателя приходится на возрастную группу 18–25 лет, что может быть связано со средним возрастом протестующих. Наименьше количество социальных и родственных связей с протестующими характерно для опрошенных в возрасте 31–35 лет.

Ухудшение социально-экономической и политической ситуации в России может быть одной из основных причин роста протестной активности. Почти каждый четвертый опрошенный в возрасте 14–25 лет испытывает желание поучаствовать в подобных мероприятиях (Таблица 5). Из этого следует, что в случае отсутствия институциональных регуляторов и механизмов контроля высока вероятность увеличения роста протестующих.

<sup>8</sup> Составлено авторами.

**Таблица 5. Что Вы испытываете, наблюдая в Интернете за протестными выступлениями? В зависимости от возраста респондентов (в %) <sup>9</sup>**

Возраст респондента/ варианты ответа	Хочется только посмотреть, но не участвовать	Испытываю желание поучаствовать в этих выступлениях	Хочется разогнать этих выступающих	Отношусь безразлично	Затрудняюсь ответить
14-17	26,09	23,91	5,43	28,80	15,76
18-21	17,50	25,15	11,66	34,63	11,06
22-25	17,71	25,00	13,72	35,24	8,33
26-30	16,59	15,68	13,18	45,23	9,32
31-35	12,65	10,80	22,53	40,12	13,89

Согласно полученным данным, наблюдается обратная зависимость между взрослением и желанием респондентов принимать непосредственное участие в протестных акциях либо наблюдать за ними. Более того, увеличивается степень неприятия подобного рода мероприятий или безразличного отношения.

Таким образом, можно сделать вывод, что на участие в протестных акциях влияет совокупность факторов, одним из которых является социальная принадлежность. Данный тезис подтверждается прямой зависимостью между наличием у респондентов знакомых или родственников, являющихся участниками протеста, и личной позицией опрошенных относительно происходящих событий в стране. Мотив потенциального наблюдателя прослеживается в ответах младшей возрастной группы молодежи (26,09%).

Обратная связь наблюдается также между уровнем экономического положения респондентов и их позицией по поводу протестной активности в стране. Чем выше уровень дохода, тем меньшая доля представителей молодежи испытывает желание поучаствовать в данных мероприятиях, и наоборот (Таблица 6).

**Таблица 6. Что Вы испытываете, наблюдая в Интернете за протестными выступлениями? В зависимости от материального положения (в %) <sup>10</sup>**

	Хочется только посмотреть, но не участвовать	Испытываю желание поучаствовать в этих выступлениях	Хочется разогнать этих выступающих	Отношусь безразлично	Затрудняюсь ответить
Мы едва сводим концы с концами, денег не хватает даже на продукты	33,55	23,68	9,87	21,71	11,18
На продукты денег хватает, но покупка одежды вызывает серьезные затруднения	14,34	25,70	13,35	32,07	14,54
Денег хватает на одежду и продукты, но покупка вещей длительного пользования (холодильник, телевизор и т.п.) является для нас проблемой	19,78	23,76	10,21	34,42	11,83

<sup>9</sup> Составлено авторами.

<sup>10</sup> Составлено авторами.

Мы можем без труда приобретать вещи длительного пользования. Однако для нас затруднительно приобретать действительно дорогие вещи	14,72	15,01	16,33	45,48	8,45
Мы можем позволить себе достаточно дорогие покупки — квартиру, дачу и многое другое	15,48	14,29	22,62	42,86	4,76

Почти половина респондентов с достатком выше среднего к протестным выступлениям относится безразлично. Низкие доходы являются одним из детерминирующих факторов протестной активности молодежи, что подтверждают результаты опроса. Следовательно, уровень материального благополучия во многом определяет отношение молодежи к публичным выступлениям и желанию/нежеланию принять в них участие.

Что касается потенциала протестного участия респондентов, то значение данного показателя также во многом определяется их возрастом (Таблица 7).

**Таблица 7. Если в Вашем городе (населенном пункте) состоятся акции протеста, митинги или демонстрации, Вы лично примите в них участие? В зависимости от возраста респондентов (в %)<sup>11</sup>**

Возраст респондента/ варианты ответа	Да, обязательно	Скорее всего, приму участие	Скорее всего, не приму	Нет, не приму	Затрудняюсь ответить
14–17	6,52	17,66	27,72	29,08	19,02
18–21	6,20	16,40	33,05	31,71	12,64
22–25	6,25	14,76	37,15	34,38	7,47
26–30	5,23	10,45	40,45	34,32	9,55
31–35	2,16	9,26	28,09	51,54	8,95

Лишь два процента опрошенных в возрасте 31–35 уверены, что если акции протеста, митинги или демонстрации состоятся в их городе, то они примут в них личное участие. При этом более половины придерживается противоположной позиции (51,54%).

Если же изучать ответы респондентов на данный вопрос в целом, то 20,3%, то есть каждый пятый, готовы принять участие в протестных мероприятиях по месту жительства. Данная цифра достигается в первую очередь за счет молодежи младшей и средней групп, а именно старшеклассников и студентов. При этом почти четвертая часть респондентов в возрасте 14–17 лет на данном этапе затрудняется ответить. Таким образом, наибольшим мобилизационным потенциалом обладает молодежь в возрасте 14–25 лет.

При оценке эффективности протестных акций наибольшие надежды на результативность подобных мероприятий возлагают подростки: больше половины опрошенных в возрасте 14–17 лет придерживаются позиции, что участие в акциях протеста может в той или иной степени повлиять на решение проблем в стране (Таблица 8).

<sup>11</sup> Источник: составлено авторами.



**Таблица 8. На Ваш взгляд, участие в акциях протеста может повлиять на решение проблем в стране? В зависимости от возраста респондентов (в %)<sup>12</sup>**

Возраст респондента/ варианты ответа	Да, может повлиять	Скорее всего, да	Скорее всего, нет	Нет, не может повлиять	Затрудняюсь ответить
14–17	16,85	34,51	28,26	6,52	13,86
18–21	13,24	27,22	36,57	13,61	9,36
22–25	11,81	19,27	42,71	22,05	4,17
26–30	10,23	18,41	49,55	15,00	6,82
31–35	8,95	13,89	44,44	24,38	8,33

Если в возрасте 18–21 год чуть больше 40% респондентов верят в результативность протестов как механизма решения проблем, в возрасте 22–25 лет аналогичной точки зрения придерживается около 30%, то к 31–35 годам только каждый пятый верит в акции протеста.

Участники фокус-группы также высказали свое видение протестных практик и выразили свою точку зрения относительно будущего российской молодежной протестной активности в ближайшие 2–3 года. По мнению участников фокус-группы, серьезных изменений и активных протестных мероприятий ожидать не придется, но все зависит от внешне- и внутривнутриполитических условий в стране:

*«Протесты останутся такими же (Глеб, 24 года)»; «...Увеличится число активных пользователей, которые всю жизнь провели с телефоном, с Интернетом. Новое поколение зуммеров будет субъектом политических протестов (Ирина, 25 лет)»; «Мне кажется, пока что 2–3 года будет без изменений, будут небольшие митинги, но не более, 2–3 года — это слишком маленький срок для изменений (Леонид, 21 год)»; «Мне кажется, ничего не изменится, 2–3 года — это слишком мало, а вот через 5–10 лет точно увеличится... Если власть ничего такого не намудрит, ничего такого плохого делать не будет, то все пройдет хорошо, а так власть не заинтересована (Николай, 24 года)»; «Молодежь, как спичка. Если появится личность, которая сможет зажечь, тогда может что-то произойдет, если нет, дальше будем сидеть, «лайкать» (Всеволод, 21 год)».*

### **Заключение**

Таким образом, по мере приобретения жизненного опыта, в том числе об отсутствии широкого распространения практики, когда протестные мероприятия позволили решить актуальные для общества и государства проблемы, и формирования навыков критического мышления позиция опрошенных претерпевает существенные изменения. Романтизация протестной активности в большей степени свойственна молодежи младшей возрастной группы, которые выступают мобилизационной базой протестной активности.

Суммируя результаты исследования, можно прийти к выводу, что наибольшим мобилизационным потенциалом протестной активности обладает молодежь в возрасте до 21 года, при этом иные возрастные группы разделяют протестные убеждения и их участие в значительной степени зависит от формулировки причины протеста, а также организаторов акций. Основным драйвером роста протестных настроений выступает дестабилизация социально-экономической и политической ситуации, наличие системных проблем (коррупция, социальное неравенство). В условиях транзита власти может возникнуть ситуационный рост протестной активности, риск которого на основе полученных результатов можно оценить как высокий. Специфика молодежи, предпочитаемые каналы получения информации приводят к формированию унифицированной

<sup>12</sup> Составлено авторами.

картины происходящих политических и экономических процессов в стране и консенсусу относительно «кризиса существующей системы», что создает возможности для манипуляции общественным мнением в молодежной среде.

Несмотря на относительно низкую самоидентифицируемую готовность к участию в протестах в старших возрастных группах молодежи, их мобилизационный потенциал будет существенно зависеть от перспектив и результатов протестной активности. Существенно снижает готовность участвовать в протестах у молодежи после 26 лет их разобщенность, малое количество знакомых, принимающих участие в такого рода мероприятиях, сниженная вовлеченность в онлайн социальные группы, а также отсутствие симпатий к организаторам таких акций. На этапе мобилизации протестной активности данные сдерживающие факторы могут быть преодолены, поэтому необходимо осуществление системной политики, направленной на повышение уровня жизни и преодоления представления о низкой эффективности и коррумпированности государственной администрации.

#### **Список литературы:**

- Киричек А.И. Исследовательские социолого-политологические подходы к молодежной проблематике // Социодинамика. 2012. № 1. С. 124–136. DOI: [10.7256/2306-0158.2012.1.22](https://doi.org/10.7256/2306-0158.2012.1.22).
- Павловский В.В. Социология молодежи и ювенология // Социологические исследования. 1999. № 5. С. 46–52.
- Amnå E., Ekman J. Standby Citizens: Diverse Faces of Political Passivity // European Political Science Review. 2014. Vol. 6. Is. 2. P. 261–281. DOI: <https://doi.org/10.1017/S175577391300009X>.
- Dalton R.J. The Participation Gap: Social Status and Political Inequality. Oxford: Oxford University Press, 2017. DOI: <https://doi.org/10.1093/oso/9780198733607.001.0001>.
- De Vydt M., Ketelaars P. Linking Consensus to Action: Does Frame Alignment amongst Sympathizers Lead to Protest Participation? // Social Movement Studies. 2021. Vol. 20. Is. 4. P. 439–458. DOI: [10.1080/14742837.2020.1770071](https://doi.org/10.1080/14742837.2020.1770071).
- Kahne J., Crow D., Lee N.-J. Different Pedagogy, Different Politics: High School Learning Opportunities and Youth Political Engagement // Political Psychology. 2013. Vol. 34. Is. 3. P. 419–441. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1467-9221.2012.00936.x>.
- Ketelaars P., Walgrave S., Wouters R. Protesters on Message? Explaining Demonstrators' Differential Degrees of Frame Alignment // Social Movement Studies. 2017. Vol. 16. Is. 3. P. 340–354. DOI: <https://doi.org/10.1080/14742837.2017.1280387>.
- Kim J. Why Do People Take to the Streets? Understanding the Multidimensional Motivations of Protesting Publics // Public Relations Review. 2018. Vol. 44. Is. 4. P. 501–513. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.pubrev.2018.05.002>.
- Loader B.D., Vromen A., Xenos M.A. The Networked Young Citizen: Social Media, Political Participation and Civic Engagement // Information, Communication & Society. 2014. Vol. 17. Is. 2. P. 143–150. DOI: <https://doi.org/10.1080/1369118X.2013.871571>.
- Sloam J., Henn M. Youthquake 2017: The Rise of Young Cosmopolitans in Britain. Cham, Switzerland: Palgrave Macmillan, 2019. DOI: <https://doi.org/10.1007/978-3-319-97469-9>.

**References:**

- Kirichek A.I. (2012) Issledovatel'skie sotsiologo-politologicheskie podkhody k molodezhnoy problematike [Research sociological and political approaches to youth issues]. *Sotsiodinamika*. No. 1. P. 124–136. DOI: [10.7256/2306-0158.2012.1.22](https://doi.org/10.7256/2306-0158.2012.1.22).
- Pavlovskiy V.V. (1999) Sotsiologiya molodezhi i yuvenologiya [Sociology of youth and juvenology]. *Sotsiologicheskie issledovaniya*. No. 5. P. 46–52.
- Amnå E., Ekman J. (2014) Standby Citizens: Diverse Faces of Political Passivity. *European Political Science Review*. Vol. 6. Is. 2. P. 261–281. DOI: <https://doi.org/10.1017/S175577391300009X>.
- Dalton R.J. (2017) *The Participation Gap: Social Status and Political Inequality*. Oxford: Oxford University Press. DOI: <https://doi.org/10.1093/oso/9780198733607.001.0001>.
- De Vydt M., Ketelaars P. (2021) Linking Consensus to Action: Does Frame Alignment amongst Sympathizers Lead to Protest Participation? *Social Movement Studies*. Vol. 20. Is. 4. P. 439–458. DOI: <https://doi.org/10.1080/14742837.2020.1770071>.
- Kahne J., Crow D., Lee N.-J. (2013) Different Pedagogy, Different Politics: High School Learning Opportunities and Youth Political Engagement. *Political Psychology*. Vol. 34. Is. 3. P. 419–441. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1467-9221.2012.00936.x>.
- Ketelaars P., Walgrave S., Wouters R. (2017) Protesters on Message? Explaining Demonstrators' Differential Degrees of Frame Alignment. *Social Movement Studies*. Vol. 16. Is. 3. P. 340–354. DOI: <https://doi.org/10.1080/14742837.2017.1280387>.
- Kim J. (2018) Why Do People Take to the Streets? Understanding the Multidimensional Motivations of Protesting Publics. *Public Relations Review*. Vol. 44. Is. 4. P. 501–513. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.pubrev.2018.05.002>.
- Loader B.D., Vromen A., Xenos M.A. (2014) The Networked Young Citizen: Social Media, Political Participation and Civic Engagement. *Information, Communication & Society*. Vol. 17. Is. 2. P. 143–150. DOI: <https://doi.org/10.1080/1369118X.2013.871571>.
- Sloam J., Henn M. (2019) *Youthquake 2017: The Rise of Young Cosmopolitans in Britain*. Cham, Switzerland: Palgrave Macmillan. DOI: <https://doi.org/10.1007/978-3-319-97469-9>.

Дата поступления/Received: 26.12.2021

## Социальное государство в Великобритании: формирование и функционирование<sup>1</sup>

**Подольский Вадим Андреевич**

Кандидат политических наук, доцент, факультет политологии, Государственный академический университет гуманитарных наук, Москва, РФ.

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

SPIN-код РИНЦ: 6606-2360

ORCID ID: [0000-0002-1659-9025](https://orcid.org/0000-0002-1659-9025)

### Аннотация

В статье представлено описание системы социальной политики в Великобритании, сложившейся с 1942 г. Показано возникновение мер социальной поддержки и порядок их предоставления; дан обзор системы здравоохранения и системы образования в Великобритании. Кроме того, изучена административная составляющая британского социального государства, и рассмотрены принципы финансирования социальных программ. Статья систематизирует и обобщает информацию о социальной политике в Великобритании, раскрывая политический и социальный контекст создания британского государства всеобщего благосостояния. Использована литература по праву социального обеспечения, статистические отчеты государственных структур Великобритании, аналитические обзоры, исторические работы, специализированные источники по социальной политике. Применялись сравнительно-исторический подход, системный и структурно-функциональный анализ. Изучались юридические и политические аспекты социальной политики. В результате изучено создание системы всеобщего пенсионного обеспечения, бесплатного здравоохранения, выплат инвалидам, безработным, семейных выплат, адресных пособий; показан охват британских социальных программ. Исследование показало, что социальное государство в Великобритании сформировалось в 1940-е гг., было модернизировано в 1970-е, а с 1980-х происходит корректировка и точная настройка элементов социальной политики с учетом мирового опыта, политической и экономической конъюнктуры. Британская социальная политика — одна из наиболее эффективных в мире, система успешно решает стоящие перед ней задачи. Некоторые решения Великобритании были заимствованы Россией в прошлом и могут быть использованы и в будущем.

### Ключевые слова

Пенсии, пособия, история Великобритании, социальное государство, социальная политика.

## Welfare State in Great Britain: Emergence and Operation<sup>2</sup>

**Vadim A. Podolskiy**

PhD, Associate Professor, Faculty of Political Sciences, State Academic University for the Humanities, Moscow, Russian Federation.

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

ORCID ID: [0000-0002-1659-9025](https://orcid.org/0000-0002-1659-9025)

### Abstract

The article describes the social policy system in the Great Britain that has been formed since 1942. The emergence of the social support measures and procedures for their provision are shown as well as an overview of the healthcare system and education system of the Great Britain is presented. Moreover, administrative elements of the British welfare state are studied and principles of funding social programs are reviewed. The article systematizes and summarizes information about social policy in the Great Britain. Political and social context of creating the British welfare state are identified. Literature on social security law is used, along with statistical reports of the state bodies of the Great Britain, analytical reviews, historic researches, special sources on the social policy. Comparative and historic methods were used, system analysis and structural functional analysis were applied. Legal and political aspects of the social policy were studied. As a result, creation of the universal provision of pensions is studied, along with free healthcare, benefits for the disabled, unemployed, family benefits, targeted payments; the British social programs' coverage is shown. The research concludes that welfare state in the Great Britain emerged in the 1940-s, it was modernized in the 1970-s, and since 1980-s some adjustment and fine tuning of the social policy elements has taken place, with consideration of the global experience and social and political conditions. British social policy is one of the most efficient in the world, the system successfully solves the tasks that it faces. Several British solutions were borrowed by Russia in the past and could be utilized in the future.

### Keywords

Pensions, benefits, history of the Great Britain, welfare state, social policy.

### Введение

Актуальность изучения британского социального государства связана с тем, что в России экспертами и лицами, принимающими решения, ведется поиск моделей развития социальной политики. В Великобритании было создано первое в мире «государство всеобщего

<sup>1</sup> Статья подготовлена при финансовой поддержке в рамках выполнения ГЗ (государственного задания) ГАУГН по теме «Современное информационное общество и цифровая наука: когнитивные, экономические, политические и правовые аспекты» (FZNF-2020-0014).

<sup>2</sup> The article is funded as a part of State assignment “Modern information society and digital science: cognitive, economic, political and legal aspects” (FZNF-2020-0014).

благополучия», ставшее образцом для подражания для других стран со второй половины XX в. Британский опыт представляет особый интерес, поскольку стране удалось решить проблему (с которой в два последних десятилетия сталкивается Россия) недостатка поступления страховых взносов для функционирования пенсионного фонда. В Британии нет субсидий из бюджета на пенсии, в России субсидии составляют почти половину средств пенсионного фонда<sup>3</sup>.

Цель настоящей статьи — представить краткий обзор истории становления социальной политики в Британии и изложить ключевые особенности социальной политики в этой стране. В ходе анализа рассматривается государственная политика в сфере пенсий, пособий, льгот, образования, здравоохранения. Статья опирается на последние работы отечественных и британских исследователей, систематизирует и обобщает их. Представлено также количественное описание системы социальной политики для оценки ее эффективности.

Отдельные аспекты современного социального государства в Великобритании и история его возникновения изучены в британской и в меньшей степени в отечественной исторической, политической, социологической, юридической и экономической науках. Но обзоров, которые охватывали бы всю современную историю британского социального государства, не существует ни в России, ни в Британии. Ближе всего к формату полного анализа всех элементов системы социальной политики в Англии подходит опубликованная в 1995 г. и переиздававшаяся работа журналиста Н. Тимминса [Timmins 2017], монография специалиста по государственному управлению Г. Гленнерстера [Glennerster 2003] и труд историка Д. Фрейзера [Fraser 2009]. Новейший сравнительно полный обзор существующих мер поддержки представлен в «Законе о социальной защите» С. Харди [Hardy 2019].

В отечественной науке наибольший интерес к социальной политике Британии существовал в 1980-е гг., когда непопулярные меры консервативного правительства по сокращению расходов на социальную политику критиковались в СССР. Этот период продолжает привлекать внимание и современных исследователей [Целых 2014; Явнова 2019]. Детальные обзоры современной социальной политики Великобритании или ее полной истории с 1940-х гг. в постсоветской России не выходили, за исключением сборника статей, посвященных сравнительному изучению социального обеспечения в России и Великобритании [Социальное законодательство России и Великобритании 2000], можно также упомянуть работу «Социальное законодательство Англии» [Каленский 1969].

### **Методы**

Настоящая статья опирается на ряд британских источников, которые описывают политический и экономический смысл решений в сфере социальной политики в Великобритании, а также перечисляют основные законы и масштаб их применения. Используются обзоры правовой системы Великобритании для анализа юридической составляющей социального обеспечения; задействованы аналитические обзоры участников рынка пенсий, специалистов по налоговому законодательству; использованы отчеты государственных структур.

В работе применяется сравнительно-исторический подход для демонстрации развития мер социальной поддержки в Великобритании. Системный анализ используется для описания архитектуры британского социального государства, а структурно-функциональный анализ позволяет показать принципы работы отдельных элементов системы социальной политики в Великобритании.

<sup>3</sup> Российский статистический ежегодник, 2019. М.: Росстат, 2019. С. 542.

Настоящее исследование отличается от существующих работ полнотой обзора системы социальной политики. Опубликованные научные статьи, монографии, диссертации и учебные пособия по исследуемому вопросу могут быть разделены на три категории. Первая категория, самая близкая к настоящей статье, — учебные пособия и монографии, посвященные истории становления социальной политики в стране [Thane 1982; Glennerster 2003; Fraser 2009]. Их общий недостаток состоит в том, что они не всегда уделяют внимание относительной значимости описываемых мер социальной политики, а сравнение и численную оценку производят не единообразно или не за весь рассматриваемый период. Такие работы также часто пропускают некоторые этапы становления социальной политики и ее элементы, а также региональные различия. Кроме того, в последнее десятилетие почти не выходило обзорных работ по теме, поэтому не существует монографий, которые увязывали бы важные преобразования 2010-х гг. с общей историей развития социальной политики. Вторая категория рассматривает определенные периоды становления социальной политики в стране, например эпоху тэтчеризма [Целых 2014; Явнова 2019]. Их отличает внимание к деталям, но даже в таких исследованиях иногда упоминаются не все существовавшие меры социальной политики или пропускаются важные для понимания этих мер характеристики, например соотношение сумм пособий и средней зарплаты по стране. Третья категория уделяет основное внимание политическому торгу, происходившему вокруг принятия тех или иных мер социальной политики, а сами решения просто перечисляет [Timmins 2017]. Такие работы отличает большое внимание к значимым аспектам политической, экономической и социальной конъюнктуры, но масштаб и содержание мер не раскрываются или описываются чрезвычайно кратко.

В отечественной науке обзорная литература по социальной политике в Великобритании во второй половине XX в. фактически отсутствует, существующие статьи в основном оценивают отдельные аспекты социального государства или, напротив, общие контуры конфигурации, без указания конкретных законов и принципов их функционирования.

### ***Результаты исследования***

История социального государства в Великобритании во второй половине XX в.–начале XXI в. может быть разделена на два периода. Первый период — формирование первого в мире «государства всеобщего благосостояния» в 1940-е г., завершившееся в 1970-е во время топливного кризиса. В это время были созданы все основные институты британского социального государства — бесплатное здравоохранение, пенсии, пособия. Второй период, с 1980-х по настоящее время, — эпоха корректировки и оптимизации программ социальной политики, а также точечное добавление адресных решений.

### ***Социальная политика в Великобритании с 1940-х по 1970-е гг.***

В годы Второй мировой войны экономист Уильям Беверидж, один из участников создания бирж труда в начале XX в. и бывший глава Лондонской школы экономики, подготовил доклад «Социальное страхование и сопутствующие услуги», где он призывал победить «пятерых великанов»: нужду, болезни, невежество, нищету и праздность. Доклад лег в основу масштабного преобразования системы социальной политики и создания социального государства в современном виде. Его главным предложением была система всеобщего социального страхования для предоставления поддержки при болезнях, безработице, инвалидности и старости [Harris 2004, 290–291]. Система Бевериджа отличалась от системы Бисмарка, которая сложилась в Германии в 1880-е и служила образцом для модернизации социальной политики для всех стран мира в конце XIX–начале XX в., в том числе и для Британии. Модель Бевериджа предполагала



универсальный, а не корпоративный подход, поскольку опиралась на финансирование расходов на социальную политику посредством единой для всей страны страховой системы, а не из страховых взносов в отдельные страховые кассы, как в Германии.

Наиболее значимыми в 1940-е были акты о создании системы всеобщего здравоохранения и системы пенсий, но также был введен целый ряд других законов об адресной поддержке отдельных категорий граждан.

В 1944 г. был принят акт о трудоустройстве инвалидов, который создавал учреждения по переподготовке, реабилитации и занятости для инвалидов, вводил обязательство для работодателей нанимать инвалидов и ограничивал их увольнение [Warren 2000, 146–149]. В 1945 г. акт о семейных пособиях установил выплату в объеме 40 современных фунтов в месяц на каждого ребенка до 16 лет в семье, кроме первенцев [Fraser 2009, 270].

После войны государство массово строило жилье, которое сдавалось в аренду местными властями, почти треть всего жилья в стране была построена за два десятилетия после войны [Glennerster 2003, 161–162]. Если в 1945 г. только четверть населения Британии были собственниками жилья, то в 1960-е — почти половина [Jones 1994, 158].

В 1946 был принят акт о национальном страховании, который распространял действие закона о страховании 1911 г. на все население. Размер взносов определяется «классом» плательщика и зависит от характера занятости и уровня дохода. Все граждане были обязаны делать страховые взносы и получили право на пенсию в размере около 40 фунтов в неделю в современных деньгах [Thane 1982, 254]. Пенсионный возраст в 1946 был установлен на уровне 60 лет для женщин и 65 лет для мужчин, увеличен до 65 лет для женщин в 1995 г., в 2020-е — до 68 лет для обоих полов [Hardy 2019, 125]. Средства национальной страховки преимущественно расходуются на выплату пенсий, а около 20% от поступающих в него средств тратится на систему здравоохранения [Seely 2019, 3]. Помимо общего фонда национального страхования, был создан отдельный фонд для выплаты компенсаций в случае производственных травм. В 1946 г. был также принят закон о пособиях на похороны [Thane 1982, 254].

В 1948 г. была введена «национальная помощь», предполагавшая предоставление выплат для тех граждан, которые не делали страховые взносы и поэтому не могли претендовать на пособия по безработице или пенсии. Размер помощи зависел от уровня материального благосостояния нуждающихся граждан и составлял до 70 фунтов в неделю в современных деньгах [Hood, Norris Keiller 2016, 42]. Совет по национальной помощи заменял существовавший с 1934 г. Совет по помощи безработным. В 1948 г. было также введено пособие по инвалидности при производственных травмах в размере до 80 фунтов в современных деньгах в зависимости от степени утраты трудоспособности [Hall 1963, 46]. В 1966 г. было создано Министерство социальной защиты, заменившее Совет по национальной помощи [Fraser 2009, 300]. «Национальная помощь» была переименована в «дополнительное пособие», в 1988 — в «поддержку дохода» [Vozio et al. 2010, 51–52].

В 1944 г. было учреждено министерство страхования. В 1953 оно было объединено с министерством пенсий, специализировавшимся на выплатах военным, став Министерством пенсий и страхования [Hall 1963, 30], а в 1968 г. оно было объединено с Министерством здравоохранения и был учрежден Департамент здравоохранения и социальной защиты [Warren 2000, 198].

В 1948 г. была создана Национальная система здравоохранения (NHS), медицинские услуги стали бесплатными для всех граждан страны. С возникновением NHS были упразднены «утвержденные сообщества», кассы взаимопомощи, которые в 1911–1948 гг. отвечали

за финансирование и администрирование в системе здравоохранения. Местные и добровольческие медицинские учреждения страны были национализированы. Страна была поделена на несколько медицинских округов, глав округов назначал министр, а советы, управлявшие больницами, состояли наполовину из врачей, наполовину из местных жителей [Fraser 2009, 278].

Когда NHS стала централизованной в 1948 г., общая сумма расходов на здравоохранение упала из-за снижения расходов на административные издержки. Например, расходы на строительство снизились на 80% по сравнению с расходами местных властей и благотворительности [Glennister 2003, 57]. Однако спрос на медицинские услуги значительно увеличился, и общий объем расходов также стал расти, и уже в 1952 г. из-за нагрузки на систему была введена плата за рецептурные лекарства в Англии [Fraser 2009, 293–294] для всех, кроме граждан старше 65 лет. Возраст для выдачи бесплатных лекарств был затем снижен до 60 для женщин в 1974 и для мужчин в 1995. На сегодня 85% лекарств в Британии выдается бесплатно [Glennister 2020, 26].

В 1944 г. в Британии было создано Министерство образования. Контроль над образованием несколько раз передавался различным структурам, совмещался с регулированием науки в 1964–1995 [Chitty 2014, 124], затем — с регулированием занятости [Ibid., 131], в 2000-е — с уходом за детьми [Ibid., 84]. В 1944 г. закон об образовании сделал среднее образование бесплатным для всех, отменив плату за обучение в старших классах, возраст выпуска был повышен до 15 лет. В 1946 было введено бесплатное обеспечение молоком для школьников. Маргарет Тэтчер, занимавшая должность министра образования в 1970-е, отменила выдачу молока в школах и повысила возраст обязательного обучения с 15 до 16 лет [Fraser 2009, 297–298]. Бесплатное высшее образование было введено в 1962 г. Государство платило за обучение, а для оплаты проживания в общежитиях можно было получить гранты после проверки на нуждаемость по доходу родителей [Deeming 2020, 538].

Реформы 1940-х в некоторой мере следовали кейнсианской логике стимулирования спроса для послевоенного восстановления экономики подобно американскому «Новому курсу» Франклина Рузвельта в 1930-е. Предполагалось, что перераспределение средств государством для повышения покупательной способности населения позволит улучшить экономическое положение страны, разоренной из-за войны и утраты колоний. Создание государства всеобщего благосостояния было также призвано служить ответом на рост популярности коммунистической идеологии в первой половине XX в.

Следующая после серии актов о страховании 1940-х гг. группа законов, вносящих заметные изменения в функционирование системы социальной политики в стране, была принята в 1970-е и относилась в первую очередь к помощи инвалидам. В 1970 г. был принят акт о хронически больных и инвалидах. Местные власти получили обязанность следить за тем, чтобы люди с ограниченными возможностями могли получать помощь на дому, чтобы жилье и общественные здания были адаптированы под их нужды [Warren 2000, 205]. В 1970 г. для инвалидов, достигших пенсионного возраста, было введено пособие по уходу, которое выплачивалось для оплаты бытовых услуг на сумму 60–80 фунтов в неделю в современных деньгах [Hood, Norris Keiller 2016, 64]. В 1971 г. для граждан, не достигших пенсионного возраста, которые выплачивали в ходе трудовой деятельности взносы по национальной страховке, но утратили трудоспособность, были введены пособия по инвалидности. Сумма этих пособий совпадала с объемом государственной пенсии, для граждан младше 50 лет предполагались доплаты в размере около 15 фунтов в неделю [Blake 1995, 56]. В 1972 г. был принят закон, обязывавший местные власти предоставлять скидки арендаторам муниципального жилья [Warren 2000, 212]. В 1975 г. была введена не привязанная

к взносам пенсия по инвалидности в объеме 60% от пособий по инвалидности. В 1984 ее сменило пособие по тяжелой инвалидности [Ibid., 254]. В 1976 г. было введено пособие на мобильность, которое предусматривало выплаты инвалидам для приобретения инвалидных колясок, автомобилей или оплаты такси в объеме около 60 фунтов в неделю. В 1976 г. было введено пособие для опекунов, постоянно ухаживавших за инвалидами, не требовавшее взносов и проверки на нуждаемость, в размере 60 фунтов в неделю [Hood, Norris Keiller 2016, 64–65]. В 1975 г. было введено право на оплачиваемый отпуск для рожениц [Butler, Butler 2010, 365], а в 1977 г. — пособия на первых детей [Jones 1994, 136].

В 1975 был принят закон о государственной пенсии, основанной на доходе, которая вводила различия в получаемых суммах в зависимости от объемов взносов пенсионеров, помимо существующей гарантированной минимальной пенсии. Граждане могли отказаться от участия в этой схеме, если их работодатель предлагал условия не хуже, чем государство [Bozio et al. 2010, 33].

Сумма взносов по социальной страховке, введенных в 1911 г., вплоть до 1975 г. регулярно устанавливалась при принятии бюджета как фиксированная сумма, а с 1975 г. стала рассчитываться как доля от зарплаты: 5,5% для работника и 10% для работодателя, сегодня работник платит до 12%, работодатель — до 14% [Hardy 2019, 34]. В 1975 г. были упразднены марки, которые работники наклеивали на специальные карточки для учета выплат взносов в национальную страховую схему, но сам термин «оплатить марку» остался. Также в 1975 г. фонд национального страхования был объединен с фондом страхования от травм [Seely 2019, 13].

### ***Социальная политика в Великобритании с 1980-х по настоящее время***

После топливного кризиса 1970-х годов рост государства всеобщего благосостояния в странах Запада в целом и в Британии в частности прекратился, поскольку государствам стало сложнее сводить бюджеты. 1980-е — это время популярности неоконсерваторов в Британии и США, считавших, что рынок справится со всеми задачами лучше, чем государство, и что помощь гражданам должна предоставляться в логике «меньшей приемлемости», чтобы не приучать их к праздности и зависимости от государства [Явнова 2019, 106]. Хотя сокращения расходов на социальную политику за это время не произошло, логика социальных программ была существенно скорректирована, и реформы в неоконсервативном духе продолжались в Британии вплоть до начала 2000-х [Целых 2014, 579]. В 1980 г. для снижения нагрузки на бюджет была ослаблена привязка пенсий к уровню инфляции и темпы индексации пенсий значительно снизились. Если в 1979 базовая государственная пенсия составляла около четверти от средней зарплаты, то в 2000-е — около 1/6 [Deeming 2020, 532]. В 1988 г. государство ввело налоговые льготы на частные пенсионные планы, чтобы приучить граждан рассчитывать на собственные силы и самостоятельно заботиться об обеспечении дохода в пожилом возрасте [Hood, Norris Keiller 2016, 45]. В 1989 было также приостановлено субсидирование пенсионных выплат из бюджета, пенсионный фонд стал обеспечивать себя за счет взносов участников [Seely 2019, 13]. Для консервативной партии идея опоры на собственников была одной из основных при разработке социального законодательства еще с конца XIX в. В 1980 г. граждане получили право выкупать муниципальное жилье в собственность. В 1982 г. было введено пособие на жилье с проверкой на нуждаемость для тех граждан, которые снимали жилье [Spicker 2011, 92]. Государство предоставляет льготные займы строительным компаниям для возведения жилья [Glennerster 2003, 8–9]. В 1992 г. действующее социальное

законодательство было консолидировано в акте о взносах на социальную защиту и пособиях [Warren 2000, 270]. Было введено пособие для выплаты процентов по ипотеке<sup>4</sup>. В 1993 г. граждане с низким доходом получили право на льготы при уплате муниципальных налогов [Spicker 2011, 92].

В 1997 г. были введены выплаты на оплату отопления в зимний период, в размере 100–300 фунтов в год [Hood, Norris Keiller 2016, 53–54], а дополнительно еще и выплаты по 25 фунтов за каждую неделю, когда температура держалась ниже нуля [Ibid., 39].

В 1990-е страна повторила американские решения, принятые в духе неоконсервативного «воспитывающего» сокращения социальных выплат. Подражая американскому «прекращению пособий», Британия провозгласила «новый курс» в социальной политике в 1998 г.: была введена плата за образование в вузах [Deeming 2020, 530]; в системе NHS был создан внутренний рынок.

В Британии в XX–начале XXI в. сосуществовало два пособия по безработице. Одно выплачивалось по страховке с 1911 г. и зависело от факта взносов в страховую систему. Другое, учрежденное в 1934 г., зависело от уровня доходов гражданина, который по какой-то причине не мог претендовать на страховку, выплачиваемую из взносов. Со временем сумма пособий по обеим системам стала одинаковой, и в современных деньгах составляла около 70 фунтов в неделю. С 1970-х в рамках реализации логики «меньшей приемлемости» соотношение пособия по безработице и средней зарплаты снизилось с 1 к 5 до 1 к 10 [Ibid., 529]. В 1995 г. пособие по безработице, которое не было основано на взносах, было переименовано в «пособие для ищущих работу». Вслед за США Британия прекратила выдачу пособия по безработице для граждан, которые не искали работу: соискатель должен был регистрироваться на бирже труда и не мог отказываться от предложений по трудоустройству [Fraser 2009, 315]. В 2002 г. центры труда и агентства, отвечавшие за пособия, были объединены под названием «Центры труда плюс». Доля трудоустроенных одиноких родителей составляла в середине 90-х менее половины, а в 2010-е — почти 2/3 [Deeming 2020, 532–533], расходы на безработных снизились с 5,3% от общих трат на соцзащиту до 1,4% [Ibid., 524]. В 1995 г. были ужесточены требования к получению пособия по инвалидности, которое было названо «пособием по недееспособности», чтобы подчеркнуть предоставление этой выплаты только в крайних случаях [Timmins 2017, 608]. По примеру США в Британии в 1998 также приняли закон о пособии «Надежный старт», единовременной выплате для матерей при рождении ребенка [Deeming 2020, 535].

В 2001–2003 гг. в Британии в подражание США ввели налоговые зачеты на детей, для работающих граждан, пенсионеров [Fraser 2009, 318]. Система налоговых зачетов была обусловлена консервативной логикой американской социальной политики: государство не должно было вредить мотивации граждан к труду, но должно было поддерживать усилия граждан, стремящихся обеспечить себя. Налоговые кредиты означали льготы для определенных категорий получателей. Размер этих льгот зависел от уровня благосостояния получателей, и при ряде условий граждане не просто не платили налоги, но получали выплаты из бюджета. В Британии же под названием «налоговых кредитов» предоставляются пособия, зависящие от уровня благосостояния, здоровья граждан, наличия у них детей.

<sup>4</sup>Support for Mortgage Interest. P.14 // Gov.uk [Электронный ресурс]. URL: [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/220426/support-for-mortgage-interest-call-for-evidence.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/220426/support-for-mortgage-interest-call-for-evidence.pdf) (дата обращения: 10.10.2021).

Налоговый кредит для работающих граждан предназначен для трудоустроенных получателей с низким доходом. Выплаты составляют до 40 фунтов в неделю и до 60 для лиц с инвалидностью. Граждане с низким доходом также получили право на налоговый кредит на детей: до 70 фунтов в неделю за первого ребенка и до 50 фунтов за каждого следующего [Hood, Norris Keiller 2016, 16–18].

Пенсионные кредиты рассчитаны на малоимущих пенсионеров, а объем пенсионного кредита зависит от уровня дохода получателя. Сумма доплат рассчитывается таким образом, чтобы уровень дохода составил 170 фунтов в неделю [Ibid., 48], и может превышать эту величину, если получатель имеет инвалидность или выступает в качестве опекуна. Пенсионный кредит заменил для пожилых граждан программу «Гарантии минимального дохода», до 1999 называвшуюся программой «Поддержки дохода», до 1966 — «Национальной помощью» [Bozio et al. 2010, 10].

В 2000 г. была отменена плата за телевидение, обязательная для всего населения, для граждан страны старше 75 лет [Hood, Norris Keiller 2016, 54]. В 2007 г. в Англии был введен бесплатный проезд для инвалидов и пенсионеров на автобусах, кроме часов пик [Butcher 2020, 4]. В 2008 г. «Пособие по занятости и поддержке» заменило «Пособие по недееспособности». Пособие по занятости и поддержке предоставлялось для тех, кто был младше пенсионного возраста, но не мог найти работу по состоянию здоровья, сумма выплат составляла 60–75 фунтов в неделю [Hood, Norris Keiller 2016, 57].

В 2011 г. была введена схема скидок на обогрев дома для малоимущих граждан. Число получателей — 2 миллиона человек, сумма выплат — 140 фунтов в год<sup>5</sup>.

В 2012 г. был принят закон о реформе социальной политики. «Пособие по личной независимости» в 2012 сменило «Пособие для живущих с инвалидностью», в свою очередь, заменившее в 1992 г. «Пособие на мобильность» и «Пособие на уход», и составляет 55–80 фунтов в неделю [Hood, Norris Keiller 2016, 60].

В 2012 г. для упрощения администрирования пособий был введен «Универсальный кредит», который заменил шесть пособий для граждан трудоспособного возраста с низким доходом: пособие по занятости и поддержке, пособие для ищущих работу, поддержка дохода, налоговый кредит на детей, налоговый кредит для работающих граждан и жилищное пособие. Базовый универсальный кредит составляет от 60 до 100 фунтов в неделю, еще 60 можно получить за детей, также может выплачиваться пособие по инвалидности для детей от 30 до 100 фунтов в неделю и до 85% оплаты ухода за детьми в пределах 175 фунтов на ребенка в неделю [Hood, Norris Keiller 2016, 82–85]. Оплата ухода за детьми предоставляется, если уход оказывает одобренное региональными властями учреждение — няня из зарегистрированной службы ухода за детьми, ясли, школа. При этом во избежание ситуаций, когда универсальный кредит превышал бы зарплату и делал бы работу менее выгодной, чем получение пособий, с апреля 2013 г. действует потолок пособий, призванный гарантировать, что ни одна семья не получит пособий на сумму, превышающую средний доход работающей семьи [Deeming 2020, 531].

В 2015 г. были введены налоговые льготы для супружеских пар: супруги получили возможность переводить друг другу часть не облагаемого налогом дохода, снижая общую налогооблагаемую базу: в Британии граждане, чей доход ниже 12 600 фунтов в год, не платят подоходный налог [Deeming 2020, 535].

С 2016 г. программа государственной добровольной пенсии была прекращена. Были изменены требования по срокам осуществления взносов в национальный страховой фонд, минимальная продолжительность взносов для получения минимальной пенсии в 40 фунтов

<sup>5</sup> Warm Home Discount Scheme. P.8// Gov.uk [Электронный ресурс]. URL: [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/531871/DECC\\_WHD\\_Government\\_response\\_FINAL\\_22\\_06\\_16.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/531871/DECC_WHD_Government_response_FINAL_22_06_16.pdf) (дата обращения: 10.10.2021).

в неделю была увеличена с 1 года до 10 лет, а для получения стандартной пенсии в 170 фунтов гражданин должен делать взносы в фонд в течение 35 лет против 30 лет ранее [Hood, Norris Keiller 2016, 40]. Частные пенсионные фонды с установленными выплатами в Британии в последнее десятилетие сталкиваются с проблемой дефицита: объем обязательств с 2011 г. почти всегда превышал объем активов пенсионных фондов, в некоторые моменты этот разрыв достигал 20%, или 2% ВВП<sup>6</sup>.

Департамент труда и пенсий был создан в 2001 г. на базе департамента социальной защиты, выделенного в 1988 г. из Департамента социальной защиты и здравоохранения [Jones 2004, 69]. Департамент отвечает почти за весь объем социальной поддержки в стране, помимо NHS и образования, что составляет около 7% ВВП. Государственная пенсия обходится стране в 100 млрд фунтов, все остальные выплаты Департамента, вместе взятые, составляют две трети от этой суммы: пособие по занятости и поддержке — 15 млрд, пособие по личной независимости — 11 млрд, пособие для живущих с инвалидностью — 8 млрд, пособие по уходу — 6 млрд, пенсионный кредит — 5 млрд, семейные пособия — 3 млрд, поддержка дохода — 2,7 млрд, пособие для опекунов — 2,5 млрд, пособие для ищущих работу — 2 млрд, средства на оплату отопления — 2 млрд<sup>7</sup>. Многие получатели пособий могут получать по несколько выплат одновременно. Государственная пенсия выплачивается 13 миллионам граждан страны, что составляет 20% населения<sup>8</sup>. Второй тип пособий по числу получателей — выплаты на отопление, их получает почти 12 млн человек [Hood, Norris Keiller 2016, 53–54]. Число получателей остальных пособий сравнительно невелико: согласно данным за 2016–2018 годы, пособие по занятости и поддержке получало 2,3 млн человек, пособие по личной независимости — 1,9 млн человек, пособие для живущих с инвалидностью — 1,8 млн человек, пенсионный кредит — 1,7 млн человек, пособие по уходу — 1,4 млн человек, пособие для опекунов — 0,8 млн чел, поддержку дохода — 0,5 млн человек, пособие для ищущих работу — 0,4 млн человек<sup>9</sup>. Наконец, пособия для матерей и отцов получает половина молодых родителей страны, или 0,3 млн человек в год [Hood, Norris Keiller 2016, 12].

Число получателей универсального кредита и сумма выплат быстро растут: если в 2016 его получало всего 0,2 млн человек на 0,5 млрд фунтов [Hood, Norris Keiller 2016, 12], то в 2019 уже более миллиона человек<sup>10</sup> на 8 млрд фунтов<sup>11</sup>. На универсальный кредит переходят получатели пособий по поддержке дохода и жилищных пособий, поэтому этот вид поддержки становится основной статьёй расходов после пенсий.

Служба доходов и таможи предоставляет налоговые кредиты для работающих граждан на сумму 23 миллиарда фунтов и выплаты на детей на 12 миллиардов для всех детей в стране<sup>12</sup>. Пособие на жилье администрируется местными властями, общая сумма бюджетных ассигнований составляет 24 млрд фунтов<sup>13</sup> и затрагивает 4 млн человек<sup>14</sup>.

<sup>6</sup> PPF 7800 Index. 30 June 2019. P. 1 // PPF [Электронный ресурс]. URL: [https://www.ppf.co.uk/sites/default/files/file-2019-07/ppf\\_7800\\_at\\_30\\_june\\_2019\\_for\\_july\\_update.pdf](https://www.ppf.co.uk/sites/default/files/file-2019-07/ppf_7800_at_30_june_2019_for_july_update.pdf) (дата обращения: 10.10.2021).

<sup>7</sup> Welfare trends report. P. 12 // Office for Budget Responsibility [Электронный ресурс]. URL: [https://obr.uk/docs/dlm\\_uploads/Welfare\\_trends\\_report\\_December\\_2019.pdf](https://obr.uk/docs/dlm_uploads/Welfare_trends_report_December_2019.pdf) (дата обращения: 10.10.2021).

<sup>8</sup> DWP Benefits Statistical Summary. August 2018. P. 6 // Gov.uk [Электронный ресурс]. URL: <https://www.gov.uk/government/statistics/dwp-benefits-statistics-august-2019/dwp-benefits-statistical-summary-august-2019#working-age-benefit-combinations> (дата обращения: 10.10.2021).

<sup>9</sup> Там же. P. 4–6.

<sup>10</sup> Там же. P. 1.

<sup>11</sup> Welfare trends report. P. 12 // Office for Budget Responsibility [Электронный ресурс]. URL: [https://obr.uk/docs/dlm\\_uploads/Welfare\\_trends\\_report\\_December\\_2019.pdf](https://obr.uk/docs/dlm_uploads/Welfare_trends_report_December_2019.pdf) (дата обращения: 10.10.2021).

<sup>12</sup> Там же.

<sup>13</sup> Там же.

<sup>14</sup> DWP Benefits Statistical Summary. August 2018. P. 5 // Gov.uk [Электронный ресурс]. URL: <https://www.gov.uk/government/statistics/dwp-benefits-statistics-august-2019/dwp-benefits-statistical-summary-august-2019#working-age-benefit-combinations> (дата обращения: 10.10.2021).



Помимо администрирования жилищных льгот, муниципалитеты в Великобритании отвечают также за организацию социальных услуг. В Англии для получения помощи по уходу на дому за счет местных властей требуется проверка на нуждаемость, стоимость имущества соискателя должна быть ниже установленного уровня в 23 000 фунтов [Deeming 2020, 536]. Муниципалитеты в Британии обладают достаточно большой степенью финансовой обеспеченности из-за чрезвычайно высоких сборов местных советов, которые составляют в среднем порядка 1 500 фунтов в год с жилья, то есть примерно 4% от средней зарплаты в год [Glennerster 2003, 46].

Дома престарелых в Великобритании частные. Оплата проживания в домах престарелых требует проверки на нуждаемость во всех четырех странах Британии. В 2002 г. в Шотландии был введен бесплатный уход для граждан старше 65 лет [Deeming 2020, 536]. Иногда соседи организуют систему взаимопомощи для ухода за пожилыми [Glennerster 2003, 8–9] посредством заключения договора между муниципалитетом, семьями и предоставляющими соцуслуги организациями [Fraser 2009, 309].

Наиболее дорогостоящий и масштабный элемент системы социальной политики в Британии, а также крупнейший работодатель в стране — это Национальная служба здравоохранения. Общая сумма расходов Британии на NHS составляет порядка 7% ВВП<sup>15</sup>. NHS финансируется на 80% из налогов, на 12% из взносов по национальной страховке, остальные средства система получает из платы за лекарства и стоматологические услуги, платные места в госпиталях NHS. Параллельно существует частная страховка и платежи для частных госпиталей [Glennerster 2003, 61–62]. Один из способов снижения затрат на здравоохранение, используемый в Британии, — это принцип «барьера», когда пациент не может попасть на прием к специалисту без направления от врача общей практики. На врачей общей практики в системе NHS приходится 90% контактов с пациентами при 10% затрат [Glennerster 2003, 56]. Платежи для врачей общей практики в основном организованы по числу зарегистрированных при практике пациентов, также оплачивается предоставление дополнительных услуг, консультации беременных. Порядок выплат утверждается объединением врачей, Британской медицинской ассоциацией. Деньги после запуска системы NHS распределялись по регионам с учетом расходов прошлого года, затем — по численности населения с учетом возраста и смертности [Ibid., 63]. Система увеличения выплат тем медучреждениям, где существовали очереди, фактически поощряла неэффективность. В 1990 г. в Британии был внедрен внутренний рынок NHS [Deeming 2020, 536] с делением системы NHS на покупателей и поставщиков, как в США [Fraser 2009, 310], для обеспечения большей свободы участников рынка здравоохранения и улучшения качества услуг через конкуренцию со снижением их стоимости. В 1991 были учреждены районные администрации здравоохранения и врачи общей практики, которые покупали услуги для своих пациентов. Затем были введены блочные гранты от региональных властей, но финансирование для тех, кто выполнял требования неудовлетворительно, почти никогда не приостанавливалось. В 1997 г. были учреждены трасты первичного звена, которым выделялись средства на содержание больниц и лекарства по формуле, учитывающей численность населения. Трасты заключают контракты с поставщиками услуг. В среднем на один участок NHS приходится 100–250 тыс. человек. В 2002 в Англии пациенты получили право на выбор медучреждения. Успешные госпитали, которые выбирало больше пациентов, получали статус «фонда», предполагающий больше прав обращения с имуществом и право занимать деньги на рынке [Glennerster 2003, 71–75]. Внутренний рынок здравоохранения был упразднен в Шотландии в 2004 г. Централизация была проведена для того, чтобы качественнее

<sup>15</sup> Spending round, September 2019. P. 31 // Gov.uk [Электронный ресурс]. URL: <https://www.gov.uk/government/publications/spending-round-2019-document/spending-round-2019> (дата обращения: 10.10.2021).

реагировать на рост нагрузки на систему здравоохранения, связанный со старением населения. В 2006 г. в Шотландии стали бесплатными офтальмологические и стоматологические осмотры, а в 2011 г. была отменена плата за рецептурные лекарства. В 2009 трасты упразднил Уэльс [Deeming 2020, 525]. Очередь NHS на получение услуг в 2019 г. составляла более 4 миллиона человек, а среднее время ожидания составляло порядка 2 месяцев, максимальное по закону не может превышать 4 месяца, но примерно 10% пациентов ждут своей очереди больше этого времени [Baker 2020, 1].

Система образования занимает третье место по объему финансирования после трат на пособия и расходов на здравоохранение. Стоимость оплаты детсада в Британии — одна из самых высоких в мире и может превышать 1 000 фунтов в месяц, почти половину средней зарплаты<sup>16</sup>. Эта особенность компенсируется правом на 570 часов субсидируемого местными властями ухода за детьми в год<sup>17</sup> и связана с ранним возрастом начала обучения детей в школе, 5 лет, поэтому в школах нередко бывают отделения для детей дошкольного возраста. В Англии<sup>18</sup> и Уэльсе<sup>19</sup> детсады преимущественно частные, в Северной Ирландии<sup>20</sup> и Шотландии<sup>21</sup> большинство дошкольных учреждений принадлежит местным властям. Школьное образование в Британии обходится бюджету в более, чем 70 млрд фунтов, охватывает 10 млн школьников [Bolton 2020, 4–9]. Школы финансируются через распределение средств от местных управлений по образованию, которые получают деньги из региональных бюджетов и от центрального правительства [Glennerster 2003, 8–9].

Высшее образование в Великобритании платное, за исключением Шотландии, где оно бесплатно с 2008 г. [Deeming 2020, 525]. Финансирование деятельности университетов осуществляется преимущественно за счет платежей студентов, поддержки от местных властей и выплат за исследования, которые они проводят для частных предприятий [Glennerster 2003, 8–9]. Государственные гранты с 2010-х гг. сократились втрое: с 75% от общего финансирования университетов до 30%, университеты обеспечивают себя сами на 2/3. Основное направление бюджетных расходов на высшее образование в Британии — субсидирование займов студентов на оплату образования, студенты начинают выплачивать займ по мере роста их дохода [Bolton 2021, 3–4].

### **Заключение**

Во второй половине XX в. в Британии было создано «государство всеобщего благосостояния», предоставлявшее гражданам широкий спектр выплат и льгот. Поддержка предоставлялась во избежание роста популярности коммунистических идей и для увеличения покупательной способности населения, чтобы содействовать развитию экономики по кейнсианской модели стимулирования спроса. После экономического кризиса 1970-х встал вопрос о жизнеспособности социального государства, и вследствие реформ 1980-х и 1990-х финансирование некоторых направлений социальной политики снизилось, был произведен

<sup>16</sup> Key Data on Early Childhood Education and Care in Europe — 2019. P. 58 // EACEA [Электронный ресурс]. URL: [https://eacea.ec.europa.eu/national-policies/eurydice/sites/default/files/ec0319375enn\\_0.pdf](https://eacea.ec.europa.eu/national-policies/eurydice/sites/default/files/ec0319375enn_0.pdf) (дата обращения: 10.10.2021).

<sup>17</sup> Там же. P. 47.

<sup>18</sup> Survey of Childcare and Early Years Providers: Main Summary, England (2019). P. 1 // Gov.uk [Электронный ресурс]. URL: [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/1039532/Survey\\_of\\_Childcare\\_and\\_Early\\_Years\\_Providers\\_2019\\_revised\\_Dec\\_2021.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/1039532/Survey_of_Childcare_and_Early_Years_Providers_2019_revised_Dec_2021.pdf) (дата обращения: 10.10.2021).

<sup>19</sup> Review of the Childcare Sector in Wales. P. 8 // Welsh Government [Электронный ресурс]. URL: <https://gov.wales/sites/default/files/statistics-and-research/2019-07/180110-review-childcare-sector-en.pdf> (дата обращения: 10.10.2021).

<sup>20</sup> Annual enrolments at schools and in funded pre-school education in Northern Ireland, 2017/18. P. 5. // Department of Education [Электронный ресурс]. URL: <https://www.education-ni.gov.uk/sites/default/files/publications/education/revised-29-april-2019-enrolments-at-schools-and-in-funded-pre-school-e....pdf> (дата обращения: 10.10.2021).

<sup>21</sup> Early learning and childcare statistics 2019. P. 14 // CareInspectorate [Электронный ресурс]. URL: <https://www.careinspectorate.com/images/documents/5956/Early%20Learning%20and%20Childcare%20statistics%202019.pdf> (дата обращения: 10.10.2021).

ряд преобразований по образцу американской консервативной системы социальной политики. При этом общая архитектура системы Бевериджа — социальная поддержка для всех и всеобщая система взносов в государственный страховой фонд — осталась неизменной. Многие из мер, принятых в Британии, были переняты в СССР в 1950-е и стали наиболее успешными практиками советской социальной политики — всеобщие пенсии и массовое жилищное строительство.

Британская модель может считаться одной из наиболее эффективных систем социальной политики в мире, но не лишена ряда недостатков. Пожилые жители Британии имеют право на льготы и пособия в таких сферах, как жилищно-коммунальные платежи и транспорт, но в основном они получают денежные выплаты, а скидки или бесплатное предоставление услуг, как в России, отсутствуют.

Существует развитая система поддержки инвалидов, но она имеет в основном монетарное выражение. Всем гражданам страны предоставляется бесплатное медицинское обслуживание, но для системы NHS характерно чрезвычайно большое время ожидания. В среднем доступность высокотехнологичного медицинского обслуживания в Британии выше, чем в России, с точки зрения географии, но ниже с точки зрения времени ожидания. Для Британии характерны широкие полномочия медицинских учреждений и их финансовая состоятельность вкупе с институционализированной ответственностью перед потребителями посредством управляющих больницами советов, что снижает вероятность злоупотреблений.

Школьное образование предоставляется бесплатно, но за высшее образование, в отличие от Европы и России, британцы платят, а дошкольное образование в Британии — одно из наиболее дорогих в мире, хотя это в значительной мере компенсируется льготными займами и субсидиями соответственно.

Гарантированное государственное пенсионное обеспечение предоставляется в сравнительно скромных объемах, но общая сумма фактически выплачиваемых пенсий обеспечивает высокий уровень замещения дохода пенсионеров благодаря развитым страховым и накопительным пенсиям и налоговым льготам на негосударственные пенсионные накопления. Другое важное преимущество британского государственного пенсионного фонда — его устойчивый профицит, достигнутый благодаря снижению темпов индексации пенсий. В России дефицит пенсионного фонда связан с опережающим ростом пенсий. Аналогично негосударственные пенсионные фонды Британии с установленными выплатами получают меньше средств из взносов, чем расходуют на выплаты. Финансирование социальной сферы в Британии в размере 25% ВВП совпадает с российским, но доступность социальных услуг выше благодаря исторически сложившемуся участию местных властей.

История становления системы социальной политики в Британии заметно отличается от российской, как и административно-территориальное деление двух государств и, соответственно, распределение полномочий между уровнями власти. Права регионов Британии в регулировании социальной политики шире, и разнообразие решений выше, чем в России, хотя и для отечественной системы характерна достаточно высокая степень децентрализации.

Ряд решений Британии может быть использован Россией, а также отечественная система может учесть недочеты британского опыта и избежать связанных с ними издержек. Достижение самодостаточности страховых фондов, повышение степени самоуправления медучреждений, увеличение финансовой самостоятельности регионов и местных властей, зависимость объема льгот и пособий от уровня благосостояния — это те меры, которые могли бы способствовать развитию отечественной системы социальной политики.

**Список литературы:**

- Каленский В.Г. Социальное законодательство Англии. М.: Наука, 1969.
- Социальное законодательство России и Великобритании / Под ред. М.И. Левиной М.: Хризостом, 2000.
- Целых М.П. Социальная работа в эпоху тэтчеризма в Великобритании // Журнал исследований социальной политики. 2014. Том 12. № 4. С. 569-584.
- Явнова И.И. Социальная политика консервативного правительства Маргарет Тэтчер (80-е годы XX века) // Манускрипт. 2019. Т. 12. № 12. С. 105-109. DOI: <https://doi.org/10.30853/manuscript.2019.12.19>.
- Baker C. NHS Key Statistics: England, February 2020 // Briefing Paper Number 7281. 2020. URL: <https://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/CBP-7281/CBP07281-feb2020.pdf>.
- Blake D. Pension Schemes and Pension Funds in the United Kingdom. Oxford: Oxford University Press, 1995.
- Bolton P. Education Spending in the UK // Briefing Paper Number 1078. 2020. URL: <https://dera.ioe.ac.uk//37407/1/SN01078%20%28redacted%29.pdf>.
- Bolton P. Higher Education Funding in England // Briefing Paper Number 7393. 2021. URL: <https://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/CBP-7973/CBP-7973.pdf>.
- Bozio A., Crawford R., Tetlow G. The History of State Pensions in the UK: 1948 to 2010 // IFS Briefing note BN105. 2010. URL: <https://ifs.org.uk/bns/bn105.pdf>.
- Butcher L. Concessionary Bus Travel // Briefing Paper. CBP 1499. 2020. URL: <https://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/SN01499/SN01499.pdf>.
- Butler D., Butler G. Twentieth Century British Political Facts, 1900-2000. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2000.
- Chitty C. Education Policy in Britain. London: Palgrave Macmillan, 2014.
- Deeming C. The United Kingdom New Devolved Welfare Systems in Britain // Routledge Handbook of European Welfare Systems / ed. by S. Blum, J. Kuhlmann, K. Schubert. Oxon: Routledge, 2020. P. 522-543.
- Fraser D. The Evolution of the British Welfare State. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2009.
- Glennerster H. Financing the United Kingdom's Welfare States. London: Public Services Trust, 2020.
- Glennerster H. Understanding the Finance of Welfare. What Welfare Costs and How to Pay for It. Bristol: Policy Press, 2003.
- Hall P. The Social Services of Modern England. London: Routledge and Kegan Paul, 1963.
- Hardy S. Social Security Law in the United Kingdom. Alpen aan de Rijn: Kluwer, 2019.
- Harris B. The Origins of the British Welfare State. Social Welfare in England and Wales, 1800-1945. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2004.
- Hood A., Norris Keiller A. A Survey of the UK Benefit System. London: IFS, 2016.
- Jones B. Dictionary of British Politics. Manchester: Manchester University Press, 2004.
- Jones K. The Making of Social Policy in Britain 1830-1990. London: Athlone Press, 1994.
- Seely A. National Insurance Contributions (NICs): An Introduction // Briefing Paper Number 4517. 2019. URL: <https://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/CBP-8554/CBP-04517.pdf>.
- Spicker P. How Social Security Works. An Introduction to Benefits in Britain. Bristol: Policy Press, 2011.

Thane P. *The Foundations of the Welfare State*. New York: Longman, 1982.

Timmins N. *The Five Giants. A Biography of the Welfare State*. London: William Collins, 2017.

Warren M.D. *A Chronology of State Medicine, Public Health, Welfare and Related Services in Britain 1066–1999*. London: Faculty of Public Health Medicine of the Royal Colleges of Physicians, 2000.

### References:

Kalenskiy V.G. (1969) *Sotsialnoye zakonodatelstvo Anglii* [Social law of England]. Moscow: Nauka.

Levina M.I. (ed.) (2000) *Sotsialnoye zakonodatelstvo Rossii i Velikobritanii* [Social law of Russia and the Great Britain]. Moscow: Khrizostom.

Tselykh M.P. (2014) Social Work in the Epoch of Thatcherism in Great Britain. *Zhurnal issledovaniy sotsialnoy politiki*. Vol. 12. No. 4. P. 569–584.

Yavnova I.I. (2019) Social Policy of Margaret Thatcher's Conservative Government (The 1980s) *Manuskript*. Vol. 12. No. 12. P. 105–109. DOI: <https://doi.org/10.30853/manuskript.2019.12.19>.

Baker C. (2020) NHS Key Statistics: England, February 2020. *Briefing Paper Number 7281*. Available: <https://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/CBP-7281/CBP07281-feb2020.pdf>.

Blake D. (1995) *Pension Schemes and Pension Funds in the United Kingdom*. Oxford: Oxford University Press.

Bolton P. (2020) Education Spending in the UK. *Briefing Paper Number 1078*. Available: <https://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/SN01078/SN01078.pdf>.

Bolton P. (2021) Higher Education Funding in England. *Briefing Paper Number 7393*. Available: <https://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/CBP-7973/CBP-7973.pdf>.

Bozio A., Crawford R., Tetlow G. (2010) The History of State Pensions in the UK: 1948 to 2010. *IFS Briefing note BN105*. Available: <https://ifs.org.uk/bns/bn105.pdf>.

Butcher L. (2020) Concessionary Bus Travel. *Briefing Paper. CBP 1499*. Available: <https://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/SN01499/SN01499.pdf>.

Butler D., Butler G. (2000) *Twentieth Century British Political Facts, 1900–2000*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Chitty C. (2014) *Education Policy in Britain*. London: Palgrave Macmillan.

Deeming C. (2020) The United Kingdom New Devolved Welfare Systems in Britain. In: Blum S., Kuhlmann J., Schubert K. (eds.) *Routledge Handbook of European Welfare Systems*. Oxon: Routledge. P. 522–543.

Fraser D. (2009) *The Evolution of the British Welfare State*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Glennerster H. (2003) *Understanding the Finance of Welfare. What Welfare Costs and How to Pay for It*. Bristol: Policy Press.

Glennerster H. (2020) *Financing the United Kingdom's Welfare States*. London: Public Services Trust.

Hall P. (1963) *The Social Services of Modern England*. London: Routledge and Kegan Paul.

Hardy S. (2019) *Social Security Law in the United Kingdom*. Alpen aan de Rijn: Kluwer.

Harris B. (2004) *The Origins of the British Welfare State. Social Welfare in England and Wales, 1800–1945*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Hood A., Norris Keiller A. (2016) *A Survey of the UK Benefit System*. London: IFS.

Jones B. (2004) *Dictionary of British Politics*. Manchester: Manchester University Press.

Jones K. (1994) *The Making of Social Policy in Britain 1830-1990*. London: Athlone Press.

Seely A. (2019) National Insurance Contributions (NICs): An Introduction. *Briefing Paper Number 4517*. Available: <https://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/CBP-8554/CBP-04517.pdf>.

Spicker P. (2011) *How Social Security Works. An Introduction to Benefits in Britain*. Bristol: Policy Press.

Thane P. (1982) *The Foundations of the Welfare State*. New York: Longman.

Timmins N. (2017) *The Five Giants. A Biography of the Welfare State*. London: William Collins.

Warren M.D. (2000) *A Chronology of State Medicine, Public Health, Welfare and Related Services in Britain 1066-1999*. London: Faculty of Public Health Medicine of the Royal Colleges of Physicians.

Дата поступления/Received: 16.10.2021



## Ценности государственных служащих Республики Казахстан в их представлениях

### *Селезнева Елена Владимировна*

Доктор психологических наук, профессор, заведующий научно-исследовательским сектором научно-исследовательской лаборатории «Диагностика и оценка руководителей», ВШГУ РАНХиГС, Москва, РФ.

E-mail: [selezneva-ev@ranepa.ru](mailto:selezneva-ev@ranepa.ru)

SPIN-код РИНЦ: [5336-7817](#)

ORCID ID: [0000-0003-3600-5148](#)

### *Кенесова Гульзат Амангельдыкызы*

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

E-mail: [gulzat\\_17@mail.ru](mailto:gulzat_17@mail.ru)

SPIN-код РИНЦ: [6897-9437](#)

ORCID ID: [0000-0001-8081-5936](#)

### **Аннотация**

В статье рассматриваются результаты исследования представлений государственных служащих Республики Казахстан о ценностях этой профессиональной группы. Актуальность исследования определяется ролью ценностей как наиболее сильных внутренних мотиваторов и регуляторов поведения государственных служащих как субъектов профессиональной деятельности и жизнедеятельности. Материалом для анализа послужили результаты опроса о наиболее/наименее значимых и неприемлемых ценностях для государственных служащих Республики Казахстан, в котором принимали участие штатные сотрудники органов исполнительной государственной власти республики (n=64). В качестве инструмента обработки данных использовался контент-анализ, в результате которого были выявлены содержание и структура представлений участников исследования о ценностях государственных служащих Республики Казахстан. Показано, что в представлениях участников исследования содержанием ценностей государственных служащих Республики Казахстан выступают личностные и деятельностные характеристики государственного служащего как субъекта профессиональной деятельности, процессуальные и результативные компоненты этой деятельности, а также внешние по отношению к профессиональной деятельности факторы, в той или иной степени значимые для государственного служащего. Установлено, что в представлениях респондентов наиболее значимые групповые и наиболее значимые личностные ценности практически совпадают, но при этом существуют различия в степени значимости/ценности той или иной сферы активности для участников исследования как представителей профессиональной группы или как частных лиц. Выявлено, что одна и та же ценность может оцениваться как наиболее значимая, незначимая и неприемлемая, что достаточно объективно описывает специфику организационной культуры государственной службы Республики Казахстан, отражает процесс критического осмысления респондентами своей профессиональной деятельности и свидетельствует о многомерности их ценностной картины мира.

### **Ключевые слова**

Сознание, ценности, картина мира, социальная группа, профессиональная группа, государственные служащие, представления.

## Values of Civil Servants in the Republic of Kazakhstan in Their Representations

### *Elena V. Selezneva*

DSc (Psychology), Professor, Head of the Research and Development Sector of the Scientific Laboratory for Diagnostics and Assessment of Managers, GSPM RANEPА, Moscow, Russian Federation.

E-mail: [selezneva-ev@ranepa.ru](mailto:selezneva-ev@ranepa.ru)

ORCID ID: [0000-0003-3600-5148](#)

### *Gulzat A. Kenesova*

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

E-mail: [gulzat\\_17@mail.ru](mailto:gulzat_17@mail.ru)

ORCID ID: [0000-0001-8081-5936](#)

### **Abstract**

The article discusses the results of the study of the representations of civil servants in the Republic of Kazakhstan about the values of this professional group. The relevance of the research is determined by the role of values as the strongest internal motivators and regulators of the activities and behavior of civil servants as subjects of professional activity and life. The material for the analysis was the results of a survey on the most/least significant and unacceptable for civil servants of the Republic of Kazakhstan, which was attended by full-time employees of the Republic executive state authorities (n=64). Content analysis was used as a data processing tool. As a result of the analysis, the content and structure of the representations of the study participants about the values of civil servants in the Republic of Kazakhstan were revealed. It is shown that in the views of the study participants, the content of the values of civil servants of the Republic of Kazakhstan are the personal and activity characteristics of a civil servant as a subject of professional activity, the procedural and productive components of this activity, as well as factors external to professional activity that are more or less significant for a civil servant. It was found that in the respondents' views, the most significant group and most significant personal values practically coincide, but at the same

time there are differences in the degree of significance/value of a particular sphere of activity for the study participants as representatives of a professional group or as individuals. It has been revealed that the same value can be assessed as the most significant, insignificant and unacceptable, which fairly objectively describes the specifics of the organizational culture of the civil service in the Republic of Kazakhstan, reflects the process of respondents' critical understanding of their professional activities and indicates the multidimensionality of their value picture of the world.

**Keywords**

Consciousness, values, picture of the world, social group, professional group, civil servants, representations.

**Введение**

Ценности как форма отношения человека к миру выражают значимость объектов этого мира для субъекта, позволяя ему тем самым ориентироваться в настоящем и проектировать будущее. При этом ценности выступают как механизм «согласований индивидуальной инициативы и социальных условий их реализации, общечеловеческой перспективы и личностной формы ее освоения, социокультурных образцов и ориентации на них сменяющихся друг друга во времени поколений»<sup>1</sup>. Каждая из ценностей одновременно существует как:

- социальная (то есть выработанная на уровне конкретного социума и выступающая как социальный критерий должного в различных сферах общественной практики) и личностная (то есть принятая человеком как его собственная и выступающая как личностный критерий его деятельности и поведения в разных сферах жизнедеятельности);
- декларируемая, идеальная, нормативная (то есть критерий должного, стандарт деятельности и поведения, который провозглашается как общая норма для той или иной социальной группы) и реальная (то есть отражение действительного характера деятельности и поведения человека или группы);
- наличная (то есть существующая и реализующаяся в настоящий момент) и желательная (то есть необходимая с точки зрения совершенствования деятельности и поведения личности или развития общества, но могущая реализоваться только в будущем);
- терминальная (то есть выполняющая роль цели, к которой стоит стремиться) и инструментальная (то есть показывающая предпочтительные для достижения определенной цели методы и средства).

Актуальность исследования ценностей определяется тем, что именно ценности как концепции должного или желаемого социального и индивидуального будущего и одновременно как критерии, на основании которых на социальном и индивидуальном уровне осуществляется выбор целей и средств деятельности в рамках избранной концепции, определяют направление, содержание и качество развития человека и общества. При этом и с научной, и с практической точки зрения важно, что анализ индивидуальных или групповых ценностей позволяет не только понять, почему сделан тот или иной выбор, или выявить причины возникновения тех или иных проблем в жизнедеятельности личности или группы, но и оценить последствия сделанного выбора или определить возможности преодоления проблем.

<sup>1</sup> Современный философский словарь / Под общ. ред. В.Е. Кемерова. Лондон, Франкфурт-на-Майне, Париж, Люксембург, Москва, Минск: ПАНПРИНТ, 1998. С. 1003.

### Обзор литературы

В зависимости от методологии и целей исследования понятие «ценности» может объясняться через такие понятия, как «менталитет», «картина мира», «культура», «социальные представления». Однако в любом случае речь идет о том, что в индивидуальном и групповом сознании существует сложноорганизованная структура, в которую в качестве составляющих, наряду с убеждениями, верованиями, знаниями и т.п., входят ценности и которая:

- формируется в результате трансформации в индивидуальном и групповом сознании объективных связей личности и группы с разными сторонами действительности в систему субъективных отношений;
- выражает личный и групповой опыт взаимодействия с действительностью;
- задает особенности восприятия, понимания и оценки тех или иных фактов, явлений и событий, а также содержание и структуру поведенческих установок личности и социальной группы;
- внутренне определяет действия личности или социальной группы, то есть выступает в качестве субъективного мотиватора и регулятора индивидуального и группового поведения и деятельности.

С точки зрения отечественных и зарубежных исследователей, в рамках подобной структуры ценности выступают в качестве наиболее сильных мотиваторов и регуляторов активности как на индивидуальном, так и на групповом уровне. Так, по мнению М. Рокича, ценность проявляется как стойкое предпочтение личностью или обществом определенного образа поведения или конечного состояния в противоположность другому типу поведения или состоянию [Rokeach 1973]. С точки зрения Ш. Шварца, именно через ценности, которые как глубоко укоренившиеся абстрактные мотивы направляют, оправдывают и объясняют отношения, нормы, мнения и действия людей, можно лучше всего понять социальное поведение [Schwartz 2007]. Д.А. Леонтьев показал, что ценности намного лучше потребностей мотивируют на развитие, позволяют более четко видеть отдаленные цели, обеспечивают большую уверенность в достижении этих целей [Леонтьев 1999]. В другом исследовании установлено, что внешняя, по сравнению с внутренней, ориентация на трудовые ценности негативно сказывается на результатах работы, поскольку препятствует удовлетворению основных психологических потребностей в автономии, компетентности и связанности на работе [Vansteenkiste et al. 2007]. При этом ряд ученых, показав, что базовые ценности и моральные нормы являются отдельными психологическими конструкциями, в то же время обратили внимание на их взаимосвязь, отметив, что моральные суждения являются выражением ценностей [Zapko-Willmes et al. 2021]. У. Зокирова отмечает, что воспитание личностных качеств человека означает организацию процессов осознания и принятия существующей в обществе системы ценностей [Zokirova 2020].

В индивидуальном и социальном сознании ценности образуют структуру, в рамках которой они «упорядочены по важности относительно друг друга» [Schwartz 2007, 171] и которая является одной из важнейших характеристик личности и социума, так как именно определенные ценностные приоритеты объясняют различия в установках и поведении человека и социальной группы [Ibid.].

В связи с тем, что ценности как на индивидуальном, так и на социальном уровне обладают значительным прогностическим и объяснительным потенциалом [Ibid.], исследователи уделяют изучению этого явления серьезное внимание. Предметом исследований становятся

ценности самых разных социальных групп: больших (национальных, этнических, гендерных, возрастных, конфессиональных, профессиональных и т.п.) средних (организаций, сообществ по интересам и т.п.), малых (семейных, учебных и т.п.).

Особое внимание исследователей и практиков привлекают ценности такой профессиональной группы, как государственные служащие. Это обусловлено тем, что именно через профессиональную деятельность государственных служащих как сотрудников органов исполнительной государственной власти реализуется управление развитием экономической, социальной, культурной и других сфер государственной жизни и обеспечивается достижение таких целей, как социальное благосостояние человека и общества, реализация прав и свобод человека и гражданина, стабильное экономическое, политическое, социальное и культурное развитие государства и общества [Синягин, Селезнева 2016].

Важной ролью государственной службы в социальной структуре общества определяется внимание и к ее ценностям как социального института, и к ценностям государственных служащих как субъектов, практически осуществляющих функции государственного управления.

В большинстве государств на официальном уровне прописываются и открыто декларируются ценности государственных служащих, которым они обязаны следовать<sup>2</sup>. В то же время практика показывает, что реальный характер деятельности органов исполнительной государственной власти и государственных служащих разных стран во многих случаях не соответствует декларируемым ценностям.

Исследователи связывают это прежде всего с тем, что государственная служба имеет бюрократическую природу. Это подразумевает управленческий профессионализм, но одновременно — разделение сфер ответственности, строгую иерархию, формальные отношения, непрерывное создание правил и регламентов и жесткое подчинение им и, как следствие, приводит к бюрократической деформации системы управления [Фаизова, Малыгина 2020]. Ценностная составляющая такого бюрократически деформированного варианта управления «представляет собой чрезмерное, гипертрофированное развитие ... управленческих ценностей, вызванное необходимостью бюрократии приспосабливаться к ограниченности возможностей, ресурсов и средств» [Там же, 93–94]. Происходит сдвиг в иерархии ценностей: в индивидуальной и групповой картине мира государственных служащих на первый план выходят корпоративные и индивидуалистические ценности, которые обуславливают формирование специфической организационной культуры, в рамках которой основными целями становятся личные безопасность, благосостояние и статус, а средствами достижения этих целей — коррупция, протекционизм, чиновничество и т.п.

Вместе с тем необходимо учитывать, что бюрократия, в силу своего положения в структуре общества, отличается особой неоднородностью «по психологическим качествам и ценностным установкам. Одна часть бюрократии стремится работать, по мере возможностей, на себя, а другая — честно и добросовестно во имя благополучия страны независимо от обстоятельств и нередко самодурства вышестоящего начальника. Какие настроения являются доминирующими, зависит от конкретного исторического периода, переживаемого страной» [Шевченко 2008, 121].

<sup>2</sup> См., например: США — Standards of Ethical Conduct for Employees of the Executive Branch // U.S. Office of Government Ethics [Электронный ресурс]. URL: [https://www.oge.gov/web/oge/nsf/resources\\_standards-of-conduct](https://www.oge.gov/web/oge/nsf/resources_standards-of-conduct) (дата обращения: 29.12.2021); Канада — Values and Ethics for the Public Service // Treasury Board of Canada Secretariat [Электронный ресурс]. URL: [https://www.tbs-sct.gc.ca/pubs\\_pol/hrpubs/tb\\_851/vec-cve-eng.pdf](https://www.tbs-sct.gc.ca/pubs_pol/hrpubs/tb_851/vec-cve-eng.pdf) (дата обращения: 29.12.2021); Сингапур — The Value of Values in the Singapore Public Service // Civil Service College [Электронный ресурс]. URL: <https://www.csc.gov.sg/articles/the-value-of-values-in-the-singapore-public-service> (дата обращения: 29.12.2021); Российская Федерация — Профессиональная культура государственного органа // Минтруд России [Электронный ресурс]. URL: <https://mintrud.gov.ru/ministry/programms/gossluzhba/16/15> (дата обращения: 29.12.2021).

Можно говорить о том, что подобная неоднородность на уровне ценностей является одним из важнейших факторов преодоления бюрократических деформаций и совершенствования государственной службы любого государства.

В Республике Казахстан на официальном уровне в виде «Этического кодекса» («Кодекса чести») сформулированы требования «к морально-нравственному облику и деловым качествам государственных служащих»<sup>3</sup>, которые выражают нормативный аспект ценностей государственной службы. Однако ценности в их нормативном измерении могут в значительной степени не совпадать с реальными ценностями, которые и определяют действительный характер деятельности и поведения человека и группы.

В Казахстане достаточно активно проводятся исследования ценностей и ценностных ориентаций граждан республики. Так, в рамках программы «Ценности и идеалы независимого Казахстана» был проведен анализ духовно-нравственных, мировоззренческих, социальных, политико-идеологических, религиозных, этнокультурных ценностей и идеалов, характерных для массового сознания жителей страны, и описано, как под воздействием внешних и внутренних социально-экономических факторов в сознании основных социальных групп изменяется содержание и структура ценностей [Ценности и идеалы независимого Казахстана 2015]. О.В. Калдыбаева и М.С. Калдыбаев на основе эмпирического исследования показали, что в современном казахстанском обществе происходит постепенный переход от ценностей, которые характерны для традиционных обществ, к современным ценностям, ориентирующим человека «на рациональность выбора, толерантность, доверие и участие в общественно-политической жизни» [Калдыбаева, Калдыбаев 2018, 126]. Активно исследуются ценности и ценностные ориентации молодежи Казахстана. Так, Т.К. Ростовская и Т.Б. Калиев показали, что в иерархии ценностей молодежи Казахстана верхние ступени занимают традиционные ценности, связанные с институтом семьи, и одновременно «индивидуалистические ценности, связанные с личными жизненными стратегиями» [Ростовская, Калиев 2018, 86].

Вместе с тем ценностные предпочтения государственных служащих Республики Казахстан изучены недостаточно. По существу, только в исследовании Г.В. Грызуновой были проанализированы ценностные основания деятельности казахстанских государственных служащих. В частности, было отмечено, что, несмотря на разработанный «Кодекс чести», требовательность государственных служащих к себе не возросла, а качество и результативность деятельности существенно не повысились. Это, по мнению автора, связано с тем, что для большинства государственных служащих характерна внешняя конформность к организационным изменениям, которая «...находит выражение в том, что они принимают новшества на уровне деклараций, но не личностных смыслов — это отражается как на самой личности, так и на профессиональной группе, организации, обществе в целом» [Грызунова 2011, 22]. Интересны также сделанные автором на основе анализа результатов опроса выводы о том, что ведущей ценностной ориентацией государственных служащих Республики Казахстан является ориентация на личную безопасность, которая в условиях неопределенности заставляет их сосредоточиваться на «...выживании, получении сиюминутного результата, что зачастую приводит к использованию должности как источника дохода, порождает коррупционные отношения в системе государственной службы» [Там же, 23]. Однако исследование было проведено достаточно давно, и с тех пор серьезных публикаций по данной теме не было. При этом, что особенно важно, не исследовались представления казахстанских государственных

<sup>3</sup> Указ Президента Республики Казахстан от 29 декабря 2015 г. № 153 «О мерах по дальнейшему совершенствованию этических норм и правил поведения государственных служащих Республики Казахстан» // Юрист [Электронный ресурс]. URL: [https://online.zakon.kz/document/?doc\\_id=38035182](https://online.zakon.kz/document/?doc_id=38035182) (дата обращения: 15.12.2021).

служащих о ценностях профессиональной группы, к которой они принадлежат, а ведь субъективные представления о ценностях во многом опосредуют их влияние на индивидуальную и групповую деятельность.

Таким образом, можно говорить о существовании исследовательской проблемы, которая связана с необходимостью выявить представления государственных служащих Республики Казахстан о ценностях этой профессиональной группы.

В связи с этим в рамках исследования были сформулированы следующие предположения:

- содержанием ценностей государственных служащих Республики Казахстан выступают личностные и деятельностные характеристики государственного служащего как субъекта профессиональной деятельности, процессуальные или результативные компоненты этой деятельности, а также внешние по отношению к профессиональной деятельности факторы, в той или иной степени значимые для государственного служащего;
- в представлениях государственных служащих Республики Казахстан о ценностях можно выявить противоречия в оценке тех или иных ценностей как наиболее/наименее значимых или неприемлемых.

### **Методы и выборка**

Цель эмпирического исследования состояла в том, чтобы выявить содержание и структуру представлений государственных служащих Республики Казахстан о ценностях данной профессиональной группы.

В соответствии с целью исследования необходимо было:

- выявить представления государственных служащих Республики Казахстан о ценностях, которые наиболее и наименее значимы, а также неприемлемы для данной профессиональной группы;
- проанализировать, насколько соотносятся представления государственных служащих Республики Казахстан о ценностях своей профессиональной группы и собственных (личностных) ценностях.

В качестве инструмента для изучения содержания и структуры представлений государственных служащих Республики Казахстан об их ценностях мы использовали метод свободного описания, который, на наш взгляд, наиболее соответствует специфике исследуемого феномена. Если использование заданного исследователем набора категорий заведомо ограничивает испытуемых в возможности высказать свои суждения относительно изучаемого предмета, то свободное описание позволяет им выразить собственное мнение максимально полно, что в результате обеспечивает большую релевантность получаемой информации задачам исследования.

Кроме того, было необходимо учитывать возможные затруднения в понимании стимульного материала, так как в исследовании должны были участвовать граждане Республики Казахстан. Однако все респонденты являлись государственными служащими, а в соответствии со статьей 7 Конституции Республики Казахстан «в государственных организациях и органах местного самоуправления наравне с казахским официально употребляется русский язык»<sup>4</sup>. Поэтому проблема понимания не была острой, и использование метода свободного описания в итоге снимало необходимость валидации диагностического инструмента.

<sup>4</sup> Конституция Республики Казахстан // Президент Республики Казахстан [Электронный ресурс]. URL: [https://www.akorda.kz/ru/official\\_documents/constitution](https://www.akorda.kz/ru/official_documents/constitution) (дата обращения 11.12.2021).



В соответствии с заданием участники исследования должны были назвать:

- три ценности, которые, по их мнению, наиболее значимы для государственных служащих Республики Казахстан;
- три ценности, которые, по их мнению, наименее значимы для государственных служащих Республики Казахстан;
- три ценности, которые, по их мнению, достаточно распространены в современном казахском обществе, но при этом неприемлемы для государственных служащих республики (то есть являются для них антиценностями);
- три ценности, которые наиболее значимы лично для респондента.

Использование в формулировке задания терминов «значимый» и «неприемлемый» было обусловлено следующим:

- слово «значимый» в обыденном языковом сознании соотносится не столько со значением «обладающий смыслом», сколько со значением «имеющий значение, вес, ценность, важный»<sup>5</sup>, а в обыденной речи употребляется при описании людей, предметов, явлений и событий, которые так или иначе важны для субъекта, оказывают влияние на него, играют определенную роль в его жизни<sup>6</sup>; при этом оценка человека, предмета, явления или события как наиболее или наименее значимого говорит о мере его важности для субъекта, степени влияния на его жизнь;
- слово «неприемлемый» в обыденном языковом сознании соотносится со значениями «такой, который нельзя принять, с которым нельзя согласиться»<sup>7</sup>, «недопустимый, нетерпимый, непопозволяемый, невозможный, грубый, вопиющий, неодобрительный, непростительный»<sup>8</sup>, а в обыденной речи употребляется при описании качеств или поступков, которые нельзя позволять или терпеть, с которыми невозможно примириться, которые вызывают порицание<sup>9</sup>.

Таким образом, предлагая указать ценности, наиболее/наименее значимые или неприемлемые для государственных служащих Республики Казахстан, мы побуждали участников исследования оценить роль той или иной ценности в их жизни и степень ее влияния на их профессиональную деятельность и жизнедеятельность в целом, а также выйти за рамки восприятия ценностей как исключительно позитивного феномена и поразмышлять о таких ценностях, которые имеют негативную окраску, но при этом оказывают значительное влияние на социальные процессы, в том числе на деятельность органов государственного управления.

В качестве метода обработки данных использовался контент-анализ.

В исследовании приняли участие 64 государственных служащих Республики Казахстан: 50 женщин (78,1%) и 14 мужчин (21,9%). Средний возраст респондентов составил 38,8 года, минимальный — 22 года, максимальный — 69 лет. Средний стаж работы на государственной службе 10,6 года, минимальный — 1 год, максимальный — 43 года. 45 человек занимали должности специалистов, 19 человек — руководящие должности.

<sup>5</sup> Большой толковый словарь русского языка / Сост. и гл. ред. С.А. Кузнецов. СПб.: Норинт, 2000. С. 368.

<sup>6</sup> Там же.

<sup>7</sup> Там же. С. 635.

<sup>8</sup> Синонимы к слову «неприемлемый» // Картаслов [Электронный ресурс]. URL: <https://kartaslov.ru/синонимы-к-слову/неприемлемый> (дата обращения: 16.12.2021).

<sup>9</sup> Карта слова «неприемлемый» Картаслов [Электронный ресурс]. URL: <https://kartaslov.ru/карта-слова/тезаурус/неприемлемый> (дата обращения: 16.12.2021).

### Обсуждение результатов исследования

Первичная обработка результатов исследования показала, что респонденты, легко перечислив наиболее значимые в их представлениях ценности государственных служащих Республики Казахстан как профессиональной группы и ценности, наиболее значимые для них лично, в то же время испытали определенные затруднения в определении наименее значимых и неприемлемых ценностей (Таблица 1).

Таблица 1. Объем ценностной лексики<sup>10</sup>

Ценности государственных служащих Республики Казахстан	Количество упоминаний		% отказов от ответа или затруднений с ним
	В целом по выборке	Среднее	
Наиболее значимые	196	3,06	0,0
Наименее значимые	154	2,41	9,38
Неприемлемые	159	2,48	10,94
Наиболее значимые лично для респондента	196	3,06	1,56

Как видно из таблицы, количество упоминаний в описаниях ценностей, наиболее значимых для профессиональной группы в целом и лично для респондентов, в среднем даже превышает число ценностей, заданное в инструкции. В то же время средние значения в описаниях наименее значимых и неприемлемых ценностей заданного в инструкции числа не достигают. Кроме того, именно при описании наименее значимых и неприемлемых ценностей практически каждый десятый респондент в той или иной форме отказался от ответа. Все это явно говорит о существовании у участников исследования барьеров в процессах осознания реальных, а не декларируемых ценностей своей профессиональной группы.

Контент-анализ позволил выявить содержание и структуру представлений участников исследования о ценностях государственных служащих Республики Казахстан.

Рассмотрим вначале, как соотносятся представления участников исследования о наиболее значимых групповых и личностных ценностях государственных служащих Республики Казахстан (Таблица 2).

Таблица 2. Наиболее значимые групповые и личностные ценности государственных служащих Республики Казахстан в их представлениях<sup>11</sup>

Наиболее значимые ценности государственных служащих Республики Казахстан	Индекс встречаемости в той или иной сфере активности на уровне	
	группы	личности
<b>1. Сфера государственной и общественной пользы</b>		
Патриотизм	0,056	0,037
Гуманизм	0,02	0,102
Альтруизм	0,005	0,015
Служение обществу и государству	0,02	0,02
Справедливость	0,056	0,046
<b>Итого</b>	<b>0,157</b>	<b>0,22</b>
<b>2. Сфера исполнения профессиональных обязанностей</b>		
Служение делу	0,036	0,02
Профессионализм/Компетентность	0,143	0,092
Ответственность	0,128	0,066
Трудолюбие	0,026	0,01

<sup>10</sup> Составлено авторами.

<sup>11</sup> Составлено авторами.

Честность	0,26	0,184
Исполнительность	0,046	0,02
Общение и взаимодействие	0,036	0,061
<b>Итого</b>	<b>0,675</b>	<b>0,453</b>
<b>3. Сфера самостоятельной творческой деятельности</b>		
Креативность	0,005	0,005
Целеустремленность и результативность	0,015	0,015
Лидерство/Командная работа	0,005	0,02
Образованность	0,031	0,026
<b>Итого</b>	<b>0,056</b>	<b>0,066</b>
<b>4. Сфера личностного и карьерного роста</b>		
Карьера	0,015	0,02
Статус/Престиж	0,031	0,015
Личностное совершенствование	0,01	0,031
Сохранение собственной индивидуальности	0,026	0,02
Независимость	-	0,015
<b>Итого</b>	<b>0,082</b>	<b>0,101</b>
<b>4. Сфера личного и семейного благополучия</b>		
Материальное благосостояние	0,02	0,037
Стабильность (уверенность в завтрашнем дне)	0,005	0,005
Семья	0,005	0,061
Здоровье	—	0,037
<b>Итого</b>	<b>0,03</b>	<b>0,14</b>
<b>5. Другое</b>		
Обобщенные формулировки	—	0,015
Затруднение с ответом	—	0,005
<b>Итого</b>	<b>—</b>	<b>0,02</b>
<b>ВСЕГО</b>	<b>1,0</b>	<b>1,0</b>

Из таблицы видно, что в качестве наиболее значимых групповых и личностных ценностей государственных служащих Республики Казахстан участники исследования рассматривают прежде всего те или иные личностные качества и особенности поведения государственного служащего как субъекта профессиональной деятельности и жизнедеятельности в целом (патриотизм, гуманизм, альтруизм, справедливость, профессионализм/компетентность, ответственность, трудолюбие, честность, исполнительность, креативность, целеустремленность и результативность, образованность, независимость). Наиболее значимы с ценностной точки зрения на уровне и профессиональной группы, и личности определенные аспекты профессиональной деятельности государственных служащих как процесса или результата (служение обществу и государству, служение делу, общение и взаимодействие, лидерство/командная работа, карьера, власть, статус/престиж, материальное благосостояние, стабильность). Кроме того, как наиболее значимые групповые и личностные ценности респонденты рассматривают некоторые внешние по отношению к профессиональной деятельности госслужащих факторы: личностное совершенствование, сохранение собственной индивидуальности, семья, отдых.

При этом в представлениях участников исследования наиболее значимые групповые и наиболее значимые личностные ценности практически совпадают. На уровне групповых оказались необозначенными как наиболее значимые только две ценности — независимость и здоровье, что вполне объясняется преимущественно индивидуальной природой этих двух ценностей (по крайней мере, для государственных служащих).

В то же время в структуре представлений о наиболее значимых групповых и личностных ценностях выявлены определенные различия. Прежде всего это различия в степени значимости/ценности той или иной сферы активности для участников исследования как представителей профессиональной группы или как частных лиц. В целом в структуре и групповых, и личностных ценностей наиболее выражена сфера исполнения профессиональных обязанностей, и это закономерно, так как для взрослого человека именно профессиональная деятельность является основным видом субъектной активности, и, соответственно, именно ценности профессиональной деятельности оказываются наиболее значимы для него. В то же время, с точки зрения участников исследования, ценности исполнения профессиональных обязанностей характеризуют государственного служащего в большей степени как представителя профессиональной группы, а не как личность. Об этом свидетельствует то, что на уровне групповых ценностей индекс встречаемости для сферы исполнения профессиональных обязанностей составляет 0,675, а на уровне личностных ценностей — 0,453.

Вместе с тем сфера государственной и общественной пользы, которая в структуре и групповых, и личностных ценностей занимает второе место по значимости, оказалась более «весомой» на уровне личностных ценностей: если на уровне групповых ценностей индекс встречаемости составляет 0,157, то на уровне личностных он равен 0,22. При этом ценность патриотизма в представлениях респондентов является более значимой на уровне групповых ценностей, ценности гуманизма и альтруизма — на уровне личностных, а ценности служения обществу и государству и справедливости имеют фактически равную значимость и как групповые, и как личностные.

Закономерно, что в представлениях участников исследования более выражены на уровне личностных ценностей сферы личного и семейного благополучия (индекс встречаемости на уровне личностных ценностей — 0,14, на уровне групповых — 0,03), а также личностного и карьерного роста (индекс встречаемости — 0,101 и 0,082 соответственно), а в сфере самостоятельной творческой деятельности наблюдается практически баланс между выраженностью всех ценностей как личностных и групповых (совокупный индекс встречаемости — 0,066 и 0,056 соответственно).

Завершая сравнительный анализ представлений о наиболее значимых групповых и личностных ценностях государственных служащих Республики Казахстан, следует отметить, что в описаниях этих ценностей использовались слова и словосочетания, имеющие только нейтральную или позитивную окраску и положительное с нравственной точки зрения значение. Это говорит о том, что в сознании участников исследования наиболее значимые как групповые, так и личностные ценности — это прежде всего ценности нормативные, идеальные.

Однако сравнительный анализ содержания и структуры представлений о наиболее/наименее значимых и неприемлемых ценностях государственных служащих Республики Казахстан показал, что ценностная картина мира участников исследования имеет не только нормативное измерение (Таблица 3).

Таблица 3. Наиболее/наименее значимые и неприемлемые ценности государственных служащих Республики Казахстан в их представлениях<sup>12</sup>

Ценности	Степень значимости/неприемлемости ценностей в той или иной сфере жизнедеятельности					
	наиболее значимые		наименее значимые		неприемлемые	
	Понятия-индикаторы	Индекс встречаемости	Понятия-индикаторы	Индекс встречаемости	Понятия-индикаторы	Индекс встречаемости
<b>1. Сфера государственной и общественной пользы</b>						
<b>Патриотизм</b>	патриотизм/любовь к родине/народ и т.п.	0,056	традиционные ценности/менталитет	0,013	традиционность/манкуртизм/трайбализм	0,025
<b>Гуманизм</b>	человечность/доброта	0,02	доброта/мягкость	0,039	человечность/неуважение других лиц	0,013
<b>Альтруизм</b>	самоотверженность	0,005	—	—	—	—
<b>Служение обществу и государству</b>	готов служить для народа/благополучие народа и т.п.	0,02	на благо народа/ готов служить для народа	0,013	готов служить для народа	0,006
<b>Справедливость</b>	справедливость / беспристрастность и т.п.	0,056	справедливый/ объективность	0,013	несправедливость/ сегрегационизм	0,019
<b>Итого</b>		0,157		0,078		0,063
<b>2. Сфера исполнения профессиональных обязанностей</b>						
<b>Служение делу</b>	преданность делу/ верность долгу/ любовь к работе на благо народа и т.п.	0,036	—	—	—	—
<b>Профессионализм/ Компетентность</b>	профессионализм/ компетентность/ знание своего дела и т.п.	0,143	опыт/ опыт руководства/ стаж работы и т.п.	0,058	некомпетентность/ приход на госслужбу некомпетентных людей/ низкий уровень умений и т.п.	0,038
<b>Ответственность</b>	ответственность/ добросовестность и т.п.	0,128	ответственность/ безответственность	0,02	ответственность/ безответственность	0,019
<b>Трудолюбие</b>	трудолюбие/ стрессоустойчивость/ терпение и т.п.	0,026	трудолюбие/ мотивация терпение/ хладнокровие и т.п.	0,032	—	—
<b>Честность</b>	честность/ порядочность/ добропорядочность/ нетерпимость к коррупции и т.п.	0,26	честность/ честный / порядочность/ не коррупционер и т.п.	0,039	лживость/ притворство/ лицемерие/ непорядочность/ коррупционность/ взяточничество/ подкуп и т.п.	0,277

<sup>12</sup> Составлено авторами.

<b>Исполнительность</b>	исполнительность/ пунктуальность/ дисциплина и т.п.	0,046	пунктуальность/ дотошность/ непунктуальность/ недисциплинированность и т.п.	0,052	не пунктуальность	0,006
<b>Общение и взаимодействие</b>	коммуникабельность/ вежливость/ взаимопонимание/ соблюдать деловой этикет/ скромный и т.п.	0,036	коммуникабельность/ вежливость/ приветливость/ сдержанность/ искренность/скромность/ внешний вид/ высокомерность и т.п.	0,156	смирение/ высокомерие/ панибратство/ грубость/ хамство/бестактность/ наглость и т.п.	0,113
<b>Итого</b>		0,675		0,357		0,453
<b>3. Сфера самостоятельной творческой деятельности</b>						
<b>Креативность</b>	инициативность	0,005	безынициативность/ лень/ инертность/ спонтанность и т.п.	0,032	прокрастинация/лень/ бездействие/безразличие и т.п.	0,050
<b>Целеустремленность и результативность</b>	достижение поставленных целей/ достижение поставленных задач/ упорство	0,015	амбициозность/ настойчивость/ упрямство/ торопливость/ суетливость и т.п.	0,065	—	—
<b>Лидерство/Командная работа</b>	поддержка	0,005	коллектив/умение коллективно работать/ дружба и т.п.	0,032	командная работа	0,006
<b>Образованность</b>	грамотность	0,031	язык/образование/ диплом	0,026	безграмотность/ необразованность	0,044
<b>Итого</b>		0,056		0,155		0,1
<b>4. Сфера личного и карьерного роста</b>						
<b>Карьера</b>	карьерный рост/ карьера/ достижения по службе	0,015	карьерный рост/ карьера/ карьерная ценность	0,026	карьеризм/упорство только в личных целях	0,013
<b>Власть</b>	—	—	власть/использование своей должности в личных целях/связи и т.п.	0,065	злоупотребление положением по службе/ лоббирование интересов/ кумовство/ покровительство/связи/ блат и т.п.	0,120



Статус/Престиж	уважение/значимость/ положение/авторитет и т.п.	0,031	престиж/общественное признание/уважение/ чинопочитание и т.п.	0,052	престиж/ честолюбие / гордыня/чванство/ хвастовство/ показушность/ тщеславие/понты/ чинопочитание/ подхалимство/ зависть и т.п.	0,082
Личностное совершенствование	развитие/мудрость	0,01	интеллект/мудрость	0,013	интеллект	0,006
Сохранение собственной индивидуальности	принципиальность/этика/ честь/достоинство и т.п.	0,026	принципиальность/ религиозные убеждения и т.п.	0,071	эгоизм/индивидуализм/ нарушения этики и т.п.	0,038
Независимость	—	—	свобода/свободомыслие	0,013	—	—
<b>Итого</b>		<b>0,082</b>		<b>0,24</b>		<b>0,259</b>
<b>4. Сфера личного и семейного благополучия</b>						
Материальное благополучие	стабильная заработная плата/заработная плата/ зарплата/бонусы и т.п.	0,02	уровень заработной платы/уровень дохода/ алчность и т.п.	0,046	любовь к деньгам/ материальное обогащение/личная выгода/алчность/ корысть/жадность и т.п.	0,075
Стабильность (уверенность в завтрашнем дне)	условия труда	0,005	стабильность/условия труда/комфортная обстановка	0,02	—	—
Семья	семья	0,005	семейное положение	0,013	—	—
Отдых	—	—	развлечение/ путешествие/искусство	0,02	—	—
<b>Итого</b>		<b>0,03</b>		<b>0,105</b>		<b>0,075</b>
<b>5. Другое</b>						
Обобщенные формулировки	—	—	для госслужащего все ценности важны/личные качества/возраст/ региональный статус и т.п.	0,026	государственные деятели и есть отражение казахского общества	0,006
Затруднение с ответом	—	—	затрудняюсь ответить / не знаю/ответа нет и т.п.	0,039	затрудняюсь ответить / не знаю/нет идеи и т.п.	0,044
<b>Итого</b>		<b>—</b>		<b>0,065</b>		<b>0,05</b>
<b>ВСЕГО</b>		<b>1,0</b>		<b>1,0</b>		<b>1,0</b>

Анализ таблицы показывает, что 17 из 26 выделенных ценностей присутствуют во всех списках ценностей, то есть воспринимаются участниками исследования одновременно и как наиболее, и как наименее значимые, и как неприемлемые.

Ценности альтруизма и служения делу присутствуют только в списке наиболее значимых ценностей, и одновременно в этом списке отсутствуют ценности власти, независимости и отдыха. При этом если ценности независимости и отдыха включены только в список наименее значимых, то ценность власти, помимо этого, оказывается и в списке неприемлемых ценностей. Ценности трудолюбия, целеустремленности и результативности, стабильности, семьи присутствуют одновременно в списках и наиболее, и наименее значимых ценностей, но ни один респондент не включил их в список неприемлемых.

Таким образом, представления респондентов о ценностях государственных служащих Республики Казахстан, на первый взгляд, имеют противоречивый характер.

Однако анализ понятий-индикаторов, описывающих ту или иную ценность как наиболее/наименее значимую или неприемлемую, показывает, что эта противоречивость является внешней, формальной.

Особенно ясно это видно при сравнении понятий-индикаторов, описывающих ту или иную ценность как наиболее значимую или неприемлемую. Если при описании определенной ценности как наиболее значимой для государственных служащих Республики Казахстан респонденты использовали, как мы отмечали выше, слова и словосочетания, имеющие только нейтральную или позитивную окраску и положительное с нравственной точки зрения значение, то при описании той же ценности как неприемлемой использовались слова и словосочетания, имеющие нейтральную или негативную окраску и отрицательное с нравственной точки зрения значение. Так, если ценность патриотизма как наиболее значимая для государственных служащих Республики Казахстан описывается через слова и словосочетания *патриотизм/любовь к родине/народ* и т.п., то при описании этой же ценности как неприемлемой используются слова *традиционность/манкуртизм/трайбализм*. Таким образом, патриотизм как наиболее значимая ценность в сознании участников исследования связан с любовью к родине, преданностью своему отечеству и народу, а неприемлемыми являются бездумное навязывание традиций или, наоборот, пренебрежение к родной истории и культуре, а также приоритетная ориентация на интересы «своей» группы (земляков, представителей одной этнической группы, религии и т.д.). Такая же картина прослеживается и при сравнении понятий-индикаторов для ценностей справедливости, профессионализма/компетентности, честности, исполнительности, общения и взаимодействия, креативности, образованности, статуса/престижа, сохранения собственной индивидуальности и материального благосостояния.

Вместе с тем, описывая некоторые ценности как наиболее значимые или неприемлемые, респонденты в качестве понятий-индикаторов, наряду с противоположными по значению словами, используют слова и словосочетания, одинаковые или близкие по значению. Так, ценность гуманизма как наиболее значимая описывается через слова *человечность/доброта*, а как неприемлемая — через слова и словосочетания *человечность/неуважение других лиц*; при описании как неприемлемых ценностей служения обществу и государству, ответственности, лидерства/командной работы, личностного совершенствования использовались соответственно слова и словосочетания *готов служить для народа, ответственность* (наряду с *безответностью*), *командная работа, интеллект*. Можно предположить, что описание тех или иных ценностей как неприемлемых через перечисление положительных с нравственной точки зрения личностных качеств и особенностей поведения является результатом критического осмысления респондентами

своей деятельности и иронического признания в том, что декларируемые ценности государственной службы не просто не реализуются на практике, но и, вполне возможно, не поощряются. Стоит отметить также комментарий одного из участников исследования по поводу вопроса о ценностях, которые неприемлемы для государственных служащих Республики Казахстан, хотя и достаточно распространены в современном казахском обществе: «Государственные деятели и есть отражение казахского общества».

При описании ценностей как наименее значимых участники исследования, по сравнению с описанием тех же ценностей как наиболее значимых, также используют слова и словосочетания либо с противоположным, либо с одинаковым или близким значением. Так, ценность пунктуальности описывается одними респондентами через слова *пунктуальность/дотошность*, а другими — через слова *непунктуальность/недисциплинированность*. В то же время при описании ценности честности и как наиболее, и как наименее значимой используется практически одинаковая лексика: *честность/порядочность/добропорядочность/нетерпимость к коррупции* и т.п. Использование положительных в нравственном значении слов и словосочетаний при описании той или иной ценности как наименее значимой, скорее всего, показывает, что в данном случае «наименее значимое» интерпретировалось участниками исследования не как «нечто неважное, не играющее большой роли», а как «то, что важно, но на что не обращают достаточного внимания». О таком понимании «наименьшей значимости» ценностей косвенно свидетельствует и ответ одного из респондентов: «Я думаю, что для госслужащего все ценности важны».

Сравнение структуры представлений о наиболее/наименее значимых и неприемлемых ценностях государственных служащих республики Казахстан показывает, что для большинства ценностей их оценка как наиболее значимых существенно перевешивает их оценку как наименее значимых или неприемлемых. Так, для ценности ответственности индекс встречаемости в списке наиболее значимых ценностей составляет 0,128, в списке наименее значимых — 0,02, а в списке неприемлемых — 0,019.

Однако для некоторых ценностей их оценки как наиболее значимых или неприемлемых имеют одинаковый порядок (например, индекс встречаемости ценности патриотизма как наиболее значимой составляет 0,056, а как неприемлемой — 0,025) или вообще оказываются очень близки (так, индекс встречаемости ценности исполнительности как наиболее значимой составляет 0,046, а как наименее значимой — 0,052). При этом в ряде случаев оценка ценности как наименее значимой или неприемлемой оказывается выше, чем ее оценка как наиболее значимой: индекс встречаемости ценности честности как наиболее значимой составляет 0,26, а как неприемлемой — 0,277; индекс встречаемости ценности образованности — 0,031 и 0,044 соответственно. Для ценностей общения и взаимодействия, карьеры и сохранения собственной индивидуальности наиболее высокий индекс встречаемости зафиксирован при их оценке как наименее значимых (в частности, для ценности общения и взаимодействия как наиболее значимой индекс встречаемости составляет 0,036, как наименее значимой — 0,156, как неприемлемой — 0,113). Для ценностей статуса/престижа и материального благосостояния наиболее высокий индекс встречаемости фиксируется при их оценке как неприемлемых (например, для ценности материального благосостояния как наиболее значимой индекс встречаемости составляет 0,02, как наименее значимой — 0,046, как неприемлемой — 0,075).

Можно предположить, что преобладание оценок определенных ценностей как наименее значимых или неприемлемых над оценками тех же ценностей как наиболее значимых отражает результаты осмысления участниками исследования проблемы ценностей своей профессиональной группы и осознания необходимости перехода от декларации значимости данных ценностей к их реальному воплощению в практику государственной службы Республики Казахстан.

### **Выводы**

Проведенное исследование подтвердило наши предположения и о содержании представлений участников исследования о ценностях государственных служащих Республики Казахстан, и о противоречиях в оценке тех или иных ценностей как наиболее/наименее значимых или неприемлемых.

Личностные и деятельностные характеристики государственного служащего как субъекта профессиональной деятельности, процессуальные и результативные компоненты этой деятельности, а также внешние по отношению к профессиональной деятельности факторы, в той или иной степени значимые для государственного служащего, которые респонденты рассматривают как ценности государственных служащих, в совокупности описывают характерные для настоящего времени особенности профессиональной деятельности государственных служащих и специфику организационной культуры государственной службы Республики Казахстан. Можно говорить о существовании в сознании респондентов целостной картины профессионального мира государственных служащих в ее ценностном аспекте.

Ценностная картина профессионального мира государственных служащих Республики Казахстан является многомерной и противоречивой как в содержательном, так и в оценочном аспекте.

Противоречия в оценке тех или иных ценностей как наиболее/наименее значимых или неприемлемых для государственных служащих Республики Казахстан обусловлены тем, что в сознании участников исследования каждая из ценностей одновременно существует как социальная и личностная, идеальная и реальная, наличная и желательная, терминальная и инструментальная.

В зависимости от степени расхождения в характере конкретной ценности в рамках каждого из этих измерений различается и ее субъективная оценка как значимой, незначимой, неприемлемой со стороны участников исследования. Как неприемлемые респондентами оцениваются те ценности, которые являются дисфункциональными по отношению к декларируемым принципам и целям государственной службы и реализация которых деструктивно влияет на деятельность органов государственной власти. К основным антиценностям государственных служащих Республики Казахстан участники исследования относят коррупционность, протекционизм, высокомерие.

Преодоление противоречий в представлениях государственных служащих о ценностях своей профессиональной группы обусловлено преодолением проблем в практике государственного управления, связанных с реальным воплощением декларируемых ценностей в деятельности и поведении государственных служащих и в целом деятельности системы государственной службы Республики Казахстан.

**Список литературы:**

- Грызунова Г.В. Трансформация ценностно-этических оснований государственной службы в России и Казахстане // Вестник Поволжского института управления. 2011. № 1. С. 18–25.
- Калдыбаева О.В., Калдыбаев М.С. Традиции vs глобализация: ценностные ориентации населения современного Казахстана // Society and Security Insights. 2018. Т. 1. № 2. С. 113–138.
- Леонтьев Д.А. Психология смысла: строение и динамика смысловой реальности. М.: Смысл, 1999.
- Ростовская Т.К., Калиев Т.Б. Мир ценностей молодого поколения россиян и казахстанцев // Ценности и смыслы. 2018. № 1 (53). С. 78–89.
- Синягин Ю.В., Селезнева Е.В. Взаимосвязь эффективности деятельности руководителей на государственной гражданской службе и их личностно-профессионального потенциала // Вопросы управления. 2016. № 4. С. 98–105.
- Фаизова Д.Д., Малыгина П.А. Бюрократические ценности в управлении // Современная наука: проблемы, идеи, инновации: Материалы II Международной научно-практической конференции (25 декабря 2020 г.). Казань: ИП Рагулин Р.А., ЧУДПО «НИОЦ», 2020. С. 92–95
- Ценности и идеалы независимого Казахстана / Под общ. ред. З.К. Шаукеновой. Алматы: Институт философии, политологии и религиоведения КН МОН РК, 2015.
- Шевченко В.Н. Российское государство и российская бюрократия: ретроспектива и перспектива // Бюрократия в современном мире: теория и реалии жизни / Отв. ред. В.Н. Шевченко. М.: ИФРАН, 2008. С. 101–149.
- Rokeach M. The Nature of Human Values. New York: Free Press, 1973.
- Schwartz S.H. Value Orientations: Measurement, Antecedents and Consequences across Nations // Measuring Attitudes Cross-Nationally: Lessons from the European Social Survey / ed. by R. Jowell, C. Roberts, R. Fitzgerald, G. Eva. Newbury Park: Sage Publications, Inc., 2007. P. 169–203. DOI: <https://doi.org/10.4135/9781849209458.n9>.
- Vansteenkiste M., Neyrinck B., Niemiec Ch.P., Soenens B., De Witte H., Van den Broeck A. On the Relations among Work Value Orientations, Psychological Need Satisfaction and Job Outcomes: A Self-Determination Theory Approach // Journal of Occupational and Organizational Psychology. 2007. Is. 80. P. 251–277. DOI: <https://doi.org/10.1348/096317906X111024>.
- Zapko-Willmes Al., Schwartz Sh.H., Richter Ju., Kandler Chr. Basic Value Orientations and Moral Foundations: Convergent or Discriminant Constructs? // Journal of Research in Personality. 2021. Vol. 92. P. 1095–7251. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.jrp.2021.104099>.
- Zokirova U. The Essence and Main Components of Value Orientations // Novateur Publications. 2020. Vol. 6. Is. 12. P. 301–303.

**References:**

- Faizova D.D., Malygina P.A. (2020) Byurokraticheskiye tsennosti v upravlenii [Bureaucratic values in management]. *Sovremennaya nauka: problemy, idei, innovatsii: Materialy II Mezhdunarodnoy nauchno-prakticheskoy konferentsii (25 December 2020)*. Kazan: IP Ragulin R.A., ChUDPO "NIOcz". P. 92–95.
- Gryzunova G.V. (2011) Transformation of Value-Ethical Bases of Civil Service in Russia and Kazakhstan. *Vestnik Povolzhskogo instituta upravleniya*. No. 1. P. 18–25.
- Kaldybayeva O.V., Kaldybayev M.S. (2018) Traditions Vs Globalization: Value Orientations of the Population of Modern Kazakhstan. *Society and Security Insights*. Vol. 1. No. 2. P. 113–138.

- Leont'yev D.A. (1999) *Psikhologiya smysla: stroyeniye i dinamika smyslovoy real'nosti* [Psychology of meaning: Structure and dynamics of semantic reality]. Moscow.: Smysl.
- Rokeach M. (1973) *The Nature of Human Values*. New York: Free Press.
- Rostovskaya T.K., Kaliev T.B. (2018) The World of Values of Young Generation of Russians and Kazakhs. *Tsennosti i smysly*. No. 1 (53). P. 78–89.
- Schwartz S.H. (2007) Value Orientations: Measurement, Antecedents and Consequences across Nations. In: Jowell R., Roberts C., Fitzgerald R., Eva G. (eds.) *Measuring Attitudes Cross-Nationally: Lessons from the European Social Survey*. Newbury Park: Sage Publications, Inc. P. 169–203. DOI: <https://doi.org/10.4135/9781849209458.n9>.
- Shaukenova Z.K. (ed.) (2015) *Tsennosti i idealy nezavisimogo Kazakhstana* [Values and ideals of independent Kazakhstan]. Almaty: Institut filosofii, politologii i religiovedeniya KN MON RK.
- Shevchenko V.N. (2008) Rossiyskoye gosudarstvo i rossiyskaya byurokratiya: retrospektiva i perspektiva [Russian state and Russian bureaucracy: Retrospective and prospective]. In: Shevchenko V.N. (ed.) *Byurokratiya v sovremennom mire: teoriya i realii zhizni*. Moscow: IFRAN. P. 101–149.
- Sinyagin Yu.V., Selezneva E.V. (2016) Relationship of Management Efficiency in the Civil Service and Their Personal and Professional Potential. *Voprosy upravleniya*. No. 4. P. 98–105.
- Vansteenkiste M., Neyrinck B., Niemiec Ch.P., Soenens B., De Witte H., Van den Broeck A. (2007) On the Relations among Work Value Orientations, Psychological Need Satisfaction and Job Outcomes: A Self-Determination Theory Approach. *Journal of Occupational and Organizational Psychology*. Is. 80. P. 251–277. DOI: <https://doi.org/10.1348/096317906X111024>.
- Zapko-Willmes Al., Schwartz Sh.H., Richter Ju., Kandler Chr. (2021) Basic Value Orientations and Moral Foundations: Convergent or Discriminant Constructs? *Journal of Research in Personality*. Vol. 92. P. 1095–7251. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.jrp.2021.104099>.
- Zokirova U. (2020) The Essence and Main Components of Value Orientations. *Novateur Publications*. Vol. 6. Is. 12. P. 301–303.

Дата поступления/Received: 26.01.2022



## Социальная активность как объект проектного управления: анализ федерального проекта «Социальная активность»

### **Шпакова Раиса Николаевна**

Кандидат географических наук, доцент, Московский государственный институт международных отношений (университет) (МГИМО), Москва, РФ.

E-mail: [aglaonema2012@gmail.com](mailto:aglaonema2012@gmail.com)

SPIN-код РИНЦ: [1931-4127](#)

ORCID ID: [0000-0002-9916-0113](#)

### **Демаков Илья Сергеевич**

Директор Горчаковского лицея МГИМО, Москва, РФ.

E-mail: [i.demakov@odin.mgimo.ru](mailto:i.demakov@odin.mgimo.ru)

SPIN-код РИНЦ: [8569-2348](#)

ORCID ID: [0000-0002-5456-3963](#)

### **Аннотация**

В статье проанализированы цели, задачи и основные мероприятия федерального проекта «Социальная активность», входящего в структуру национального проекта «Образование». С учетом возможной корректировки федеральных проектов авторы посчитали целесообразным попытаться выявить проблемные моменты указанного федерального проекта и предложить возможные варианты основных направлений корректировки с целью повышения эффективности реализации проекта. В статье использованы документы стратегического и оперативного планирования в сфере образования и молодежной политики, результаты научных исследований, мнения экспертов, сообщения информационных агентств. Определялось соответствие мероприятий федерального проекта «Социальная активность» поставленным целям и задачам, а также соотношение с комплексами мероприятий других федеральных проектов, имеющих аналогичные объекты регулирования; анализировалось соответствие проекта действующим на данный момент стратегическим документам концептуального характера. В результате установлено, что запланированный в проекте набор мер по поддержке добровольчества и формированию эффективной системы выявления, поддержки и развития способностей и талантов у детей и молодежи не содержит каких-либо новых подходов, а является продолжением (в несколько более широких масштабах) применения мер, разработанных и успешно опробованных ранее, в рамках других планов и программ. В ряде случаев мероприятия проекта не согласуются с его целями и задачами. Федеральный проект в целом представляет собой достаточно ограниченный набор мер, не представляющих собой законченную разветвленную систему. Повышению эффективности федерального проекта «Социальная активность» могла бы способствовать его корректировка в направлении расширения применяемого инструментария. В качестве источников рекомендовано использовать «Концепцию развития добровольчества (волонтерства) в Российской Федерации» и «Концепцию общенациональной системы выявления и развития молодых талантов». Преимуществом указанных стратегических документов перед федеральным проектом является более широкий набор предлагаемых инструментов для решения проблем в той же предметной области государственного управления, их системный характер и ориентир на более массовое, чем в действующем варианте федерального проекта, вовлечение граждан в активную социальную деятельность.

### **Ключевые слова**

Социальная активность, национальный проект, федеральный проект, молодежная политика, добровольчество, волонтерское движение.

## Community-Minded Activity as Project Management Aspect: Analysis of Federal Project “Community-Minded Activity”

### **Raisa N. Shpakova**

PhD, Associate Professor, Moscow State Institute of International Relations at the Russian Ministry of Foreign Affairs (MGIMO), Moscow, Russian Federation.

E-mail: [aglaonema2012@gmail.com](mailto:aglaonema2012@gmail.com)

ORCID ID: [0000-0002-9916-0113](#)

### **Ilya S. Demakov**

Director of the Gorchakov Lyceum MGIMO, Moscow, Russian Federation.

E-mail: [i.demakov@odin.mgimo.ru](mailto:i.demakov@odin.mgimo.ru)

ORCID ID: [0000-0002-5456-3963](#)

### **Abstract**

This article investigates the goals, objectives and key activities of the Federal Project “Community-Minded Activity” (part of the National Project “Education”). Since federal projects in Russia are likely to be revised and updated, it's important to explore and gather understanding of the federal project's weaknesses and points to improve. In this work, possible key pathways to improvement are suggested so that the project could become more workable and effective. The article is based on education and youth development strategic and operating planning documents, peer research, expert opinions, and information agency publications. We explored whether the “Community-Minded Activity” project activities and efforts meet the goals and objectives pursued, and whether there is an overlap with and how the project activities differ from other Russian federal projects

in similar fields. It was also examined whether the project is in line with the current strategic frameworks and concepts. As a result, the study proved that a range of the project's tools used to promote volunteering and to bring about an efficient system for talent identification, sponsorship and development for children and youth fails to incorporate any new concepts. What it offers is only an expanded impact activity framework that was earlier developed and successfully implemented as part of other programs and schemes. In some cases, the activities suggested fail to be consistent with the project objectives. Overall, the "Community-Minded Activity" project offers a rather limited action framework that cannot be considered as a complete system appropriately covering all important aspects. As an avenue to make the project more efficient, a greater range of appropriate tools could be used. We suggest that this could be done in a way contemplated by the Russian National Volunteering Development Concept and the Russian National Young Talent Identification and Development Concept. Compared to the federal project's current enablement tools and resources, these concepts offer a wider range of tools to address challenges in the field of youth development and community-minded practices as an area managed and overseen by the government. Also, they lay down a more consistent and larger-scale action framework and drive people's engagement and community awareness so they can become more community-minded and take part in the action to drive community welfare.

#### **Keywords**

Community-minded activity, national project, federal project, youth policy, volunteering, volunteer activities.

#### **Введение**

Анализ национальных проектов в целом и федеральных проектов в частности с точки зрения методологии разработки, оценки результативности и других теоретических и практических аспектов представляется исключительно важным для повышения эффективности государственного стратегического планирования. Безусловно, следует согласиться с тем, что «изучение факторов, влияющих на уровень успешности тех или иных национальных проектов ... представляется интересным как с научной, так и с практической точки зрения» [Бедняков, Мизринь 2019, 22].

В науке выделяют три группы причин недостаточной эффективности национальных проектов в Российской Федерации:

- системные управленческие проблемы;
- низкое качество планирования при формировании системы показателей проектов;
- мотивационные причины [Там же].

Признавая справедливость данного обобщения, добавим, что качество планирования в национальных проектах вызывает вопросы не только в плане неудовлетворительного формирования системы показателей, но и с точки зрения системности и последовательности планируемых мероприятий, их соответствия действующим нормативно установленным концептуальным подходам в регулируемой сфере.

С учетом возможной в перспективе корректировки национальных проектов<sup>1</sup> представляется актуальным проанализировать проблемные моменты в указанных выше аспектах на примере одного из федеральных проектов с целью выработки рекомендаций по их устранению.

#### **Теоретические основы**

Федеральный проект «Социальная активность», о котором пойдет речь в настоящей статье, входит в структуру национального проекта «Образование» наряду с еще несколькими федеральными проектами.

Наиболее общие проблемы национального проекта «Образование» (в числе других национальных проектов), риски его осуществления рассмотрены в работе авторского коллектива под руководством А.А. Шабуновой [Национальные проекты 2019–2024 гг. 2019]. Недостаточная эффективность реализации национальных проектов с точки зрения подготовленности корпуса

<sup>1</sup> Волна возможностей. Нацпроекты нуждаются в серьезной доработке // Российская газета [Электронный ресурс]. URL: <https://rg.ru/2020/11/11/rossijskim-nacproektam-potrebuetsia-sereznaia-dorabotka.html> (дата обращения: 19.10.2021).

менеджеров к выполнению задач, поставленных в этих проектах, также была предметом отдельного анализа [Городнова и др. 2019]. Полученные в указанных трудах выводы справедливы в значительной степени и для федерального проекта «Социальная активность».

Понятие, вынесенное в название федерального проекта, является новым в российском стратегическом планировании и потому нуждается в пояснении. С точки зрения теории социальная активность личности есть активность, направляемая на изменение и преобразование социальных объектов, в результате чего происходит изменение не только социальной ситуации, но и самой личности [Шамянов 2018, 382]. В этой связи следует отметить, что мероприятия рассматриваемого федерального проекта скомпонованы в две группы, направленные соответственно на решение двух задач:

- 1) поддержка общественных инициатив и проектов;
- 2) формирование системы выявления, поддержки и развития способностей и талантов у детей и молодежи.

Разумеется, понятие «социальная активность» гораздо шире и не охватывается полностью содержанием этих двух задач, но трудно подобрать иное название проекта, кратко характеризующее такие малосвязанные направления. При этом социальная активность, согласно одной из концепций, предполагает не только участие личности в общественной жизни (находит свое отражение в первой составляющей проекта), но и «инициативно-творческое отношение к сферам своей социальной жизнедеятельности, а также самому себе как субъекту социального бытия» [Там же] (косвенно реализуется во второй составляющей проекта).

Федеральный проект «Социальная активность» призван в первую очередь активизировать добровольческую (волонтерскую) деятельность в Российской Федерации<sup>2</sup>, и значительный интерес представляет анализ причин того, почему обеспечение роста активности в данной сфере требует государственного участия. Исследованию данных причин посвящены ряд монографий [Певная 2019; Горлова 2019], статей [Ермилова и др. 2018; Кононов, Рябова 2020] и другие научные работы. Как правило, авторы сходятся во мнении, что добровольческое движение требует для своего развития инфраструктурной, организационно-методической и информационной поддержки, которая наиболее эффективным способом может быть организована только с существенным государственным участием. Важность поддержки молодежного волонтерского движения признается не только на уровне правительств большинства развитых стран, но и, например, на европейском надгосударственном уровне [Naidych 2015]. В некоторых работах [Hadzi-Miceva 2007] обосновывается необходимость разработки специальных стратегий развития волонтерства, предусматривающих широкий набор мер поддержки со стороны властей.

Если говорить о втором направлении реализации федерального проекта «Социальная активность», то в научных исследованиях отмечается предпринятая в концепции национального проекта «Образование» попытка смены парадигмы «врожденной одаренности» на парадигму «развивающей таланты среды для каждого» [Андрюшков и др. 2020, 217]. В этой связи представляет интерес предпринятое Н. Княгининой и Д. Янбарисовой исследование российского и зарубежного опыта выявления и поддержки талантливой молодежи [Княгинина, Янбарисова 2016].

В целом же следует отметить, что в силу значительного масштаба объектов управленческого воздействия, имеющего место в национальных проектах, и многоаспектности проблематики, возникающей при их разработке, многие вопросы, особенно применительно к каждому федеральному проекту в отдельности, остались вне поля зрения исследователей.

<sup>2</sup> Федеральный проект «Социальная активность» // Министерство просвещения Российской Федерации [Электронный ресурс]. URL: [https://edu.gov.ru/national-project/projects/soc\\_activity/](https://edu.gov.ru/national-project/projects/soc_activity/) (дата обращения: 19.10.2021).

### **Материалы и методы исследования**

Материалами исследования послужили документы стратегического и оперативного планирования в сфере образования и молодежной политики: федеральный проект «Социальная активность»<sup>3</sup>, «Концепция развития добровольчества (волонтерства) в Российской Федерации до 2025 г.»<sup>4</sup>, План мероприятий Года волонтера<sup>5</sup> и другие. Кроме нормативных правовых актов, исследовались экспертные мнения, сообщения информационных агентств.

Методом сравнительного анализа определялось соответствие запланированных мероприятий федерального проекта поставленным целям и задачам, а также комплексам мероприятий других федеральных проектов, имеющих аналогичные цели и задачи. Анализировалось соответствие концепции проекта иным действующим на данный момент документам стратегического планирования. В отдельных случаях для анализа применялись формально-логический метод и метод толкования нормативных установлений и другие.

### **Обсуждение результатов**

В качестве целей федерального проекта указаны следующие:

- 1) воспитание гармонично развитой и социально ответственной личности на основе духовно-нравственных ценностей народов Российской Федерации, исторических и национально-культурных традиций;
- 2) развитие добровольчества (волонтерства), развитие талантов и способностей у детей и молодежи, в том числе студентов, путем поддержки общественных инициатив и проектов, вовлечения к 2024 г. в добровольческую деятельность 20% граждан, вовлечения 45% молодежи в творческую деятельность и 70% студентов в клубное студенческое движение.

Первая цель — из Указа Президента Российской Федерации от 2018 г. №204<sup>6</sup>, определившего национальные цели развития, — является общей для всего национального проекта «Образование» и, строго говоря, не должна была быть просто транслирована в федеральные проекты, а декомпозирована между ними в силу явного комплексного характера проблемы воспитания. Кроме того, сама по себе указанная цель сформулирована не вполне корректно, так как в предложенном варианте она представляется не целью какого бы то ни было, пусть и весьма продолжительного, но фиксированного во времени проекта, а целью всего постоянного образовательно-воспитательного процесса в стране.

Так, в п. 1 ст. 12 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации»<sup>7</sup> указано, что содержание образования должно обеспечивать развитие личности обучающегося «в соответствии с принятыми в семье и обществе духовно-нравственными и социокультурными ценностями». В данном положении отсутствует указание на то, что личность должна развиваться гармонично, но в п. 2 ст. 66 того же закона при раскрытии понятия «формирование

<sup>3</sup> Паспорт национального проекта «Образование» // Правительство Российской Федерации [Электронный ресурс]. URL: <http://static.government.ru/media/files/UuG1ErcOWtjF0FCsqdLsLxC8oPFDkmBB.pdf> (дата обращения: 19.10.2021).

<sup>4</sup> Распоряжение Правительства Российской Федерации от 27 декабря 2018 г. №2950-р об утверждении «Концепции развития добровольчества (волонтерства) в Российской Федерации до 2025 г.» // Правительство Российской Федерации [Электронный ресурс]. URL: <http://government.ru/docs/all/120198/> (дата обращения: 19.10.2021).

<sup>5</sup> План основных мероприятий по проведению в 2018 г. в Российской Федерации Года добровольца (волонтера) // Департамент здравоохранения Орловской области. URL: [http://zdravorel.ru/wp-content/uploads/2018/10/%D0%BF%D0%BB%D0%B0%D0%BD\\_2.pdf](http://zdravorel.ru/wp-content/uploads/2018/10/%D0%BF%D0%BB%D0%B0%D0%BD_2.pdf) (дата обращения: 19.10.2021).

<sup>6</sup> Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 г. №204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 г.» // Президент Российской Федерации [Электронный ресурс]. URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/43027> (дата обращения: 21.10.2021).

<sup>7</sup> Федеральный закон от 29 декабря 2012 г. №273-ФЗ (ред. от 2 июля 2021 г.) «Об образовании в Российской Федерации» // ГАРАНТ [Электронный ресурс]. URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/70191362/> (дата обращения: 16.10.2021).

личности обучающегося» перечисляются следующие моменты: формирование нравственных убеждений, эстетического вкуса и здорового образа жизни, высокой культуры межличностного и межэтнического общения, овладение основами наук, государственным языком Российской Федерации, навыками умственного и физического труда, развитие склонностей, интересов, способности к социальному самоопределению. Кроме того, в п. 3 ст. 3 этого же закона в качестве одного из принципов государственной политики в сфере образования провозглашается воспитание, помимо ряда важных качеств, гражданственности, патриотизма и ответственности.

Как представляется, перечисленных положений вполне достаточно для того, чтобы в целом оценить постоянную нацеленность государственной системы образования на воспитание именно гармоничной и социально ответственной личности. Аналогичные положения содержатся и в «Основах государственной молодежной политики»<sup>8</sup>.

Во второй цели объединены два не слишком связанных между собой направления, за исключением того, что оба предполагают использование одинаковых средств: а) поддержка общественных инициатив и проектов, б) вовлечение граждан соответственно в первом случае в добровольческую деятельность, во втором — в творческую деятельность и клубное движение.

Основными задачами, на решение которых направлен федеральный проект, являются следующие:

- создание к 2024 г. условий для развития наставничества, поддержки общественных инициатив и проектов, в том числе в сфере добровольчества (волонтерства);
- формирование эффективной системы выявления, поддержки и развития способностей и талантов у детей и молодежи, основанной на принципах справедливости, всеобщности и направленной на самоопределение и профессиональную ориентацию всех обучающихся<sup>9</sup>.

Отталкиваясь от этих задач, можно констатировать, что под социальной активностью в проекте понимается деятельность в сфере наставничества, добровольчества, некоторые необозначенные общественные инициативы и проекты, помимо добровольчества, а также деятельность, основанная на реализации способностей и талантов у детей и молодежи.

Сразу отметим, что никаких мероприятий по развитию наставничества федеральный проект не содержит, а из всех остальных предусмотренных проектом направлений деятельности основным, как было отмечено выше, является развитие и поддержка добровольческого движения. В информационных материалах на интернет-портале Министерства просвещения Российской Федерации, посвященных федеральному проекту «Социальная активность», вообще объявляется, что федеральный проект в целом направлен на создание условий для развития и поддержки добровольчества (волонтерства) как ключевого элемента социальной ответственности развитого гражданского общества<sup>10</sup>.

Согласно официальному определению, добровольчество — это деятельность в форме безвозмездного выполнения работ (или оказания услуг) в целях решения социальных задач в таких сферах, как образование, здравоохранение, культура, социальная поддержка и социальное обслуживание населения, физическая культура и спорт, охрана окружающей среды,

<sup>8</sup> Распоряжение Правительства Российской Федерации от 29 ноября 2014 г. №2403-р об утверждении «Основ государственной молодежной политики Российской Федерации до 2025 г.» // Правительство Российской Федерации [Электронный ресурс]. URL: <http://static.government.ru/media/files/ceFXleNUqOU.pdf> (дата обращения: 18.10.2021).

<sup>9</sup> Паспорт национального проекта «Образование» // Правительство Российской Федерации [Электронный ресурс]. URL: <http://static.government.ru/media/files/UuG1ErcOWtjfoFCsqdLsLx8oPFDkmBB.pdf> (дата обращения: 17.10.2021).

<sup>10</sup> Федеральный проект «Социальная активность» // Министерство просвещения Российской Федерации [Электронный ресурс]. URL: [https://edu.gov.ru/national-project/projects/soc\\_activity/](https://edu.gov.ru/national-project/projects/soc_activity/) (дата обращения: 19.10.2021).



предупреждение и ликвидация последствий чрезвычайных ситуаций<sup>11</sup>. Содействие развитию и распространению деятельности добровольцев (волонтеров) отнесено к числу приоритетов социальной и молодежной политики.

Необходимость принятия специального федерального проекта для придания дополнительного импульса развитию волонтерского (добровольческого) движения, имеет свои предпосылки.

В декабре 2016 г. в Агентстве стратегических инициатив, получившем вместе с Общественной палатой Российской Федерации поручение от Президента Российской Федерации разработать план мероприятий по развитию добровольческого движения, были отмечены, в частности, следующие барьеры для развития волонтерства в России:

- отсутствие прозрачного механизма взаимодействия органов власти и подведомственных учреждений с добровольцами;
- отсутствие льготного налогового режима операций по оплате проезда и питания волонтеров организаторами добровольческой деятельности;
- ограниченный доступ к помещениям и материально-техническим средствам для организаций добровольческой деятельности;
- ограничения для участия волонтеров в региональных конкурсах субсидий для социально ориентированных некоммерческих организаций;
- невысокий уровень осведомленности населения о практиках гражданского участия<sup>12</sup>.

В начале 2017 г. указанным Агентством был разработан Стандарт поддержки добровольчества (волонтерства) в регионах, основанный на обобщении лучших практик в этой сфере, ряд положений которого нашел свое отражение в мероприятиях федерального проекта «Социальная активность»<sup>13</sup>.

В Докладе Государственного Совета также констатировались как общая недостаточность инфраструктуры поддержки добровольчества, так и ее региональная неравномерность<sup>14</sup>.

В ряде региональных социологических исследований отмечались следующие проблемы: отсутствие эффективных технологий организации волонтерского движения, системы обучения добровольческой деятельности, низкий уровень информированности о волонтерстве и отсутствие механизмов государственной поддержки добровольческой деятельности [Ермилова и др. 2018]. Кроме того, в качестве одной из причин отсутствия готовности участия жителей в волонтерских проектах зафиксирован низкий уровень доверия населения к местным органам власти [Frolova et al. 2017].

2018 г. Президентом Российской Федерации был объявлен Годом добровольца (волонтера). Мероприятия, осуществленные в рамках Года добровольца, и их освещение в СМИ, безусловно, способствовали росту информированности граждан о сути добровольчества, его значимости и способствовали повышению его престижа.

<sup>11</sup> Распоряжение Правительства Российской Федерации от 27 декабря 2018 г. №2950-р об утверждении «Концепции развития добровольчества (волонтерства) в Российской Федерации до 2025 г.» // Правительство Российской Федерации [Электронный ресурс]. URL: <http://government.ru/docs/all/120198/> (дата обращения: 19.10.2021).

<sup>12</sup> Волонтерство // Агентство стратегических инициатив [Электронный ресурс]. URL: [https://asi.ru/leaders/initiatives/social\\_leaders/volunteers/](https://asi.ru/leaders/initiatives/social_leaders/volunteers/) (дата обращения: 01.11.2021).

<sup>13</sup> Лучшие практики к стандарту поддержки добровольчества (волонтерства) в регионах // Министерство просвещения Российской Федерации [Электронный ресурс]. URL: <https://clck.ru/PWDJIV> (дата обращения: 01.11.2021).

<sup>14</sup> О развитии добровольчества (волонтерства) и социально ориентированных некоммерческих организаций. С. 16 // Центр исследований гражданского общества и некоммерческого сектора [Электронный ресурс]. URL: <https://grans.hse.ru/news/230159464.html> (дата обращения: 31.10.2021).



Однако оценить фактическую степень участия граждан в добровольчестве достаточно трудно. В Докладе Государственного Совета приводятся оценки, полученные в ходе всероссийского социологического опроса, согласно которому 35% взрослых граждан добровольно без вознаграждения участвовали за последний год в каком-либо общественно полезном деле (не для помощи членам семьи или близким родственникам). При этом 31% из них делали это через организации, а 69% — самостоятельно<sup>15</sup>.

В Докладе Государственного Совета отмечались следующие меры государственной поддержки добровольчества, действовавшие на момент принятия национальных проектов:

- грантовая поддержка наиболее отличившихся добровольцев от Президента Российской Федерации начиная с 2006 г.;
- создание Единой информационной системы «Добровольцы России» (на конец 2008 г. зарегистрированы более 400 тыс. человек, 12 326 организаций, 20 244 мероприятия);
- организация конкурсов на лучшие добровольческие практики (Всероссийский конкурс «Доброволец России», например, проводится с 2010 г.)<sup>16</sup>.

В качестве перспективных направлений развития указывались следующие:

- расширение масштабов информационной компании;
- формирование системы образовательных и просветительских программ в очном и дистанционном формате по обучению как самих добровольцев и организаторов добровольческой деятельности, так и тех, кто взаимодействует с ними на стороне государства и бизнеса;
- создание во всех субъектах Российской Федерации системы социальной поддержки граждан, систематически участвующих в добровольческих (волонтерских) проектах, в том числе учреждение наград и званий, стипендиальной поддержки (для обучающихся);
- формирование реестра крупных мероприятий, предусматривающих участие волонтеров, и запуск программы отбора и мобильности добровольцев для такого участия;
- ликвидация неравномерности развития в регионах волонтерских центров, коворкингов, программ финансовой поддержки и обучения волонтеров<sup>17</sup>.

В «Концепции развития добровольчества (волонтерства) в Российской Федерации до 2025 г.» отмечен устойчивый рост числа граждан и организаций, участвующих в добровольческой (волонтерской) деятельности, и расширение масштабов реализуемых ими программ и проектов, и главной проблемой для дальнейшего развития признан значительный разрыв между числом граждан, заявляющих о потенциальной готовности участвовать в добровольческой (волонтерской) деятельности, и числом граждан, реально ее осуществляющих (наличие этого разрыва было определено по результатам социологических исследований). Это связывалось с «недостатком информации о деятельности добровольческих (волонтерских) организаций и добровольцев (волонтеров), неразвитостью инфраструктуры поддержки

<sup>15</sup> О развитии добровольчества (волонтерства) и социально ориентированных некоммерческих организаций. С. 7 // Центр исследований гражданского общества и некоммерческого сектора [Электронный ресурс]. URL: <https://grans.hse.ru/news/230159464.html> (дата обращения: 31.10.2021).

<sup>16</sup> Там же. С. 13–14.

<sup>17</sup> Там же. С. 14–15.

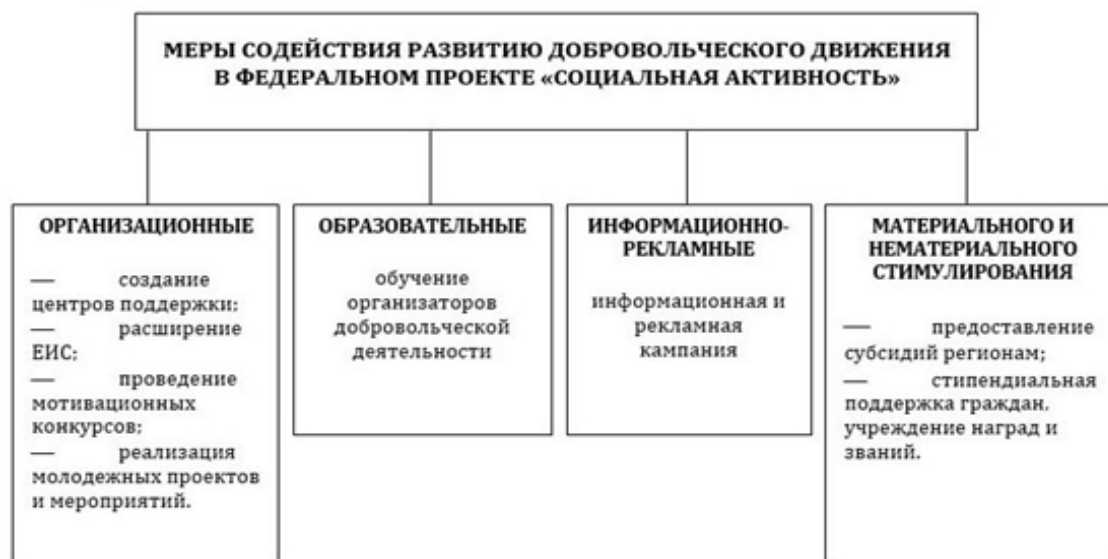
добровольческой (волонтерской) деятельности, слабостью межсекторного и межведомственного взаимодействия по вопросам развития добровольчества (волонтерства), а также с общей неустойчивостью многих российских некоммерческих организаций, что ограничивает их возможности быть организаторами добровольческой (волонтерской) деятельности».

Если говорить о предпосылках появления в федеральном проекте второй задачи — формирование системы выявления, поддержки и развития способностей и талантов у детей и молодежи, то следует отметить, что и данная проблематика находится в поле зрения высших органов власти достаточно давно. Еще в 2006 г. Указом Президента Российской Федерации № 325 было положено начало ежегодному присуждению премий победителям и призерам международных и всероссийских олимпиад и иных мероприятий, проводимых на конкурсной основе<sup>18</sup>.

В последующем система государственной поддержки талантливой молодежи получила свое развитие в приоритетном национальном проекте «Образование» (2005–2010 гг.).

Рассмотрим инструменты, с помощью которых предполагается достижение целей федерального проекта и решение поставленных задач.

Из 13 основных мероприятий федерального проекта 8 относятся к мероприятиям в сфере развития и поддержки добровольческого движения, которые могут быть классифицированы следующим образом (Рисунок 1).



**Рисунок 1. Меры содействия добровольческому движению в федеральном проекте «Социальная активность»<sup>19</sup>**

Следует отметить небольшой в целом набор инструментов поддержки добровольческой деятельности. Значительная часть проблем, названных в приведенных выше государственных и ведомственных документах, экспертных оценках, не нашли своего отражения в федеральном проекте.

При этом в упоминавшейся выше (разработанной параллельно с федеральным проектом) «Концепции развития добровольчества (волонтерства) в Российской Федерации до 2025 г.» комплекс рекомендуемых мер значительно разнообразнее. Кроме того, направления содействия добровольческой деятельности четко структурированы по следующим группам:

<sup>18</sup> Указ Президента Российской Федерации от 6 апреля 2006 г. «О мерах государственной поддержки талантливой молодежи» // Президент Российской Федерации [Электронный ресурс]. URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/23636> (дата обращения: 08.11.2021).

<sup>19</sup> Составлено авторами.

- создание условий, обеспечивающих востребованность деятельности добровольческих (волонтерских) организаций и добровольцев (волонтеров);
- непосредственная поддержка добровольческих (волонтерских) организаций и добровольцев (волонтеров);
- формирование и развитие инфраструктуры поддержки добровольчества (волонтерства).

По каждому направлению сформирован набор инструментов, рекомендуемых к применению, в некоторых случаях — с распределением по уровням власти.

В Концепции также уделено внимание перспективам взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления с организациями и предприятиями в целях содействия реализации корпоративных (добровольческих) программ, а также международному сотрудничеству в сфере содействия волонтерской деятельности.

Перечень ожидаемых результатов от реализации Концепции отражает многообразие решаемых задач: ожидаются результаты как количественного характера — увеличение количества граждан, участвующих в добровольческой деятельности, расширение участия добровольцев в оказании услуг в социальной сфере, так и качественного — повышение эффективности реализуемых добровольческих программ, расширение масштабов межсекторного и межведомственного взаимодействия и сотрудничества в сфере добровольчества.

Взятые в совокупности меры, предусмотренные Концепцией, представляют собой систему, охватывающую все составляющие процесса содействия добровольческой деятельности, — от создания условий, обеспечивающих востребованность волонтерской деятельности, до развития инфраструктуры поддержки этой деятельности. В федеральном проекте такой системности, в силу ограниченности применяемых инструментов, в том числе по объектам воздействия, нет.

Не вполне ясно из проекта, какого рода образование в сфере добровольческой деятельности подразумевается. В этой связи уместно отметить, что эксперты из числа организаторов добровольческого движения констатировали проблему, связанную с частым отсутствием у потенциальных рядовых участников знаний в предметных областях волонтерства: больничном, социально-патронажном и т.п. Кроме необходимости изучения чисто технических, юридических, этических вопросов, в ряде случаев отмечалась крайняя необходимость психологической подготовки<sup>20</sup>.

В мероприятиях федерального проекта не нашла отражения такая проблема, как нередко имеющая место незаинтересованность региональных и местных органов власти в сотрудничестве с добровольческими организациями, бюрократическая волокита при обращении волонтерских организаций по каким-либо вопросам<sup>21</sup>. Эксперты также отмечали необходимость более широкого участия бизнеса в добровольческой деятельности<sup>22</sup>. В Концепции попыткой решения этой проблемы является содействие включению мероприятий по поддержке добровольческой (волонтерской) деятельности в программы предприятий в рамках реализации социальной ответственности бизнеса. В федеральном проекте таких позиций нет, за исключением того, что в некоторых рекламных материалах проекта имеется указание на создание региональных советов по развитию добровольчества с участием представителей всех органов исполнительной

<sup>20</sup> Эксперты: для развития волонтерства в РФ необходимо внимание СМИ и поддержка бизнеса. Информационное сообщение по итогам опроса экспертов // ТАСС [Электронный ресурс]. URL: <https://tass.ru/obschestvo/4622980> (дата обращения: 10.11.2021).

<sup>21</sup> Там же.

<sup>22</sup> Там же.

власти региона, крупных волонтерских организаций и движений, бизнес-структур<sup>23</sup>, но из-за отсутствия каких-либо положений об этих советах оценить их предполагаемую эффективность не представляется возможным.

В числе остальных пяти мероприятий проекта — по формированию системы выявления поддержки и развития способностей и талантов — предусмотрено строительство и эксплуатация трех образовательных центров. Представляется, что это единственная позиция плана реализации федерального проекта, которая сопровождается капитальными вложениями. Строительство центров в настоящее время практически завершено. Под эксплуатацией подразумевается осуществление на базе этих центров образовательных проектов, проведение слетов и фестивалей.

Если эта часть позиций из плана мероприятий второго направления федерального проекта представляет собой предельно конкретные положения (строительство и эксплуатация объектов, проведение уже известных фестивалей и т.д.), то одна позиция сформулирована в крайне общем виде: «Реализован комплекс проектов и мероприятий для студенческой молодежи, направленный на формирование и развитие способностей, личностных компетенций для самореализации и профессионального развития». Такая формулировка предполагает, что должен консолидироваться основной комплекс мероприятий по решению второй задачи проекта.

Прежде всего совершенно неясно, почему проект ограничивается в данной позиции только студенческой молодежью, что идет вразрез с целями и задачами проекта. Кроме того, по неизвестным причинам формулировка мероприятия серьезно скорректирована относительно формулировки задачи проекта: исчезли упоминания о выявлении и поддержке талантов, зато появились формирование и развитие неких личностных компетенций для самореализации и профессионального развития. В силу такого существенного расхождения полагаем, что в проекте должно было быть обоснование целесообразности предложенного разработчиками подхода на предмет соответствия его концепции федерального проекта.

Среди положений, детализирующих этот пункт плана, числятся следующие мероприятия:

- реализация не менее 1000 встреч в рамках дискуссионных студенческих клубов «Диалог на равных»;
- развитие платформы единого студенческого мобильного приложения «OnRussia». Данная платформа работает с 2017 г. и постепенно развивается. К решению задач, поставленных в проекте, имеет, по нашему мнению, весьма косвенное отношение;
- организация и проведение мероприятий Национальной лиги студенческих клубов, увеличение числа участников этой лиги. Национальная студенческая лига призвана сформировать среду для взаимодействия студенческих клубных движений в России, причем как формальных, так и неформальных. Количество участников первого слета лиги более 700 чел. В программе слета обмен опытом работы, встречи с разными спикерами (как правило, с чиновниками) на предмет организации клубной работы, конкурсы на получение грантов от Росмолодежи на лучший проект (в рамках Всероссийского конкурса молодежных проектов);
- проведение Форума молодых государственных служащих. Первый подобный Форум состоялся в Уфе, в нем приняли участие более чем 400 участников: представители различных структур федеральных органов исполнительной власти, выпускники

<sup>23</sup> Федеральный проект «социальная активность» в рамках национального проекта «образование» // Министерство образования и молодежной политики Свердловской области [Электронный ресурс]. URL: <https://clck.ru/Z6Ufx> (дата обращения: 21.10.2021).

управленческих специальностей организаций высшего образования. В программе Форума — лекции от ведущих российских специалистов-практиков, панельные дискуссии с приглашением сотрудников Правительства Российской Федерации<sup>24</sup>.

Здесь также следует отметить крайнюю предметную ограниченность запланированных мероприятий. Большая их часть направлена на организацию горизонтальных связей между студентами и их организованными сообществами, на обмен опытом. Возможно, такого рода мероприятия и способны оказать определенное позитивное влияние на формирование и развитие талантов и способностей, но вряд ли оно будет достаточно велико.

Ряд мер не соответствуют принципам, заявленным в проекте. Так, например, значительная часть мероприятий представляет собой распределение материальной поддержки на конкурсной основе, что противоречит общей направленности на увеличение массовости участия и принципу всеобщности, заявленному в задаче федерального проекта. Конкурсные же мероприятия по определению носят ярко выраженный состязательный характер, который «приводит к тому, что большинство участников проигрывает, а талантливыми объявляется небольшая группа победителей» [Княгинина, Янбарисова 2016, 109]. Кроме того, само по себе участие в конкурсе требует определенных затрат на подготовку самой заявки, что также может оттолкнуть потенциальных участников.

Здесь можно напомнить, что талантливая молодежь, наряду с конкурсными процедурами (олимпиадами, конкурсами, смотрами), может выявляться:

- на основании образовательных результатов (в мировой практике распространена точка зрения, что высокие образовательные результаты являются показателем таланта);
- на основании специального тестирования (больше распространено в зарубежных странах, чем у нас);
- на основании мнения педагогов [Там же, 110–111].

Государственная поддержка юных талантов, осуществляемая на основании конкурсного (грантового) подхода, практикуется в нашей стране уже давно (и постоянно расширяется). Однако если понимать федеральный проект как средство достижения нового качественного уровня государственного управления процессами выявления и развития детских и юношеских талантов и способностей, то, как представляется, возможно было организовать работу и по другим направлениям, хотя бы для начала в нескольких пилотных регионах (проект, если судить по планируемым контрольным показателям, не требует обязательного всеобъемлющего участия в нем всех субъектов Российской Федерации).

Для сравнения с подходом, принятым в федеральном проекте «Социальная активность», можно привести комплекс мероприятий, направленных на решение той же самой задачи в федеральном проекте «Успех каждого ребенка»: создание новых мест в образовательных организациях для реализации дополнительных общеразвивающих программ всех направленностей; организация открытых онлайн-уроков, направленных на раннюю профориентацию; предоставление детям рекомендаций по построению индивидуальных учебных планов в соответствии с выбранными профессиональными компетенциями; создание региональных центров выявления, поддержки и развития способностей и талантов у детей и молодежи и т.п. Большинство мероприятий рассчитано на массовое вовлечение детей без каких бы то ни было конкурсных процедур.

<sup>24</sup> В Уфе начал работу первый Всероссийский форум молодых госслужащих // Башинформ [Электронный ресурс]. URL: <https://clck.ru/Z6Uha> (дата обращения: 14.11.2021).



Немаловажным направлением могло бы стать, например, и создание условий для постепенного включения талантливых детей и молодежи во «взрослую» интеллектуальную и творческую деятельность [Arutyunova 2020].

Кроме того, в качестве отправной точки при разработке федерального проекта могли (и, как представляется, должны) быть использованы положения «Концепции общенациональной системы выявления и развития молодых талантов»<sup>25</sup>. В этой Концепции была предложена достаточно развитая система мероприятий в рассматриваемой сфере. При этом наряду с учетом результатов различного рода конкурсов к основным направлениям выявления и развития молодых талантов отнесены, в частности, повышение заинтересованности педагогических работников, образовательных учреждений и работодателей в выявлении и поддержке одаренных детей и молодежи; внедрение современных технологий обучения (в том числе дистанционных), создающих условия для выявления и развития задатков и способностей детей и молодежи в образовательных учреждениях; стимулирование педагогических работников и руководителей образовательных учреждений к работе по выявлению и развитию задатков и способностей детей и молодежи; организация научных и творческих мероприятий для детей и молодежи; поддержка специализированных журналов, теле- и радиопрограмм для детей и молодежи по различным отраслям знаний в области науки, техники, культуры, искусства, спорта; развитие системы дополнительного образования детей и молодежи.

Подходы, примененные в мероприятиях федерального проекта, не являются новыми. Все они уже использовались ранее, в рамках реализации других государственных программ, планов и проектов. Так, цели в сфере развития добровольчества в виде всемерного расширения числа участников движения были поставлены перед Годом волонтера (2018 г.).

В 2018 г., то есть до начала реализации федерального проекта, уже отмечено создание сети ресурсных организаций поддержки добровольчества (около 50 организаций в регионах страны). На 2019 г. было запланировано открытие таких организаций во всех регионах<sup>26</sup>. Отдельные инициативы по развитию добровольчества за указанный период институционализировались и представляют собой развитые сети с широким региональным представительством. К таким, в частности, следует отнести Всероссийское общественное движение «Волонтеры Победы», созданное в 2015 г., а к 2021 г. представленное уже во всех субъектах Российской Федерации<sup>27</sup>. Это общественное движение представлено также в системе высшего образования: сформированы опорные центры на базе ведущих высших учебных заведений в ряде регионов. «Волонтеры Победы», таким образом, сами выступают в качестве ресурсного центра поддержки добровольчества, выполняя также функцию поддержки и воспроизводства практик. Кроме того, созданы ресурсные центры, направленные на популяризацию добровольчества среди людей старше 50 лет.

В Год добровольца впервые был организован Всероссийский конкурс лучших региональных практик волонтерства «Регион добрых дел».

Одним из ключевых направлений было объявлено развитие Единой информационной системы «Добровольцы России». По итогам 2018 г. этот ресурс представлял собой самую большую базу добровольцев, волонтерских организаций и возможностей, на котором зарегистрировано более 500 000 человек, свыше 25 500 возможностей и 13 300 организаций<sup>28</sup>.

<sup>25</sup> Президент утвердил Концепцию общенациональной системы выявления и развития молодых талантов // Президент Российской Федерации [Электронный ресурс]. URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/14907> (дата обращения: 29.10.2021).

<sup>26</sup> Год закончился, а добрые дела нет: наследие Года волонтера // РИА Новости [Электронный ресурс]. URL: <https://ria.ru/20190218/1550941898.html> (дата обращения: 06.11.2021).

<sup>27</sup> Устав Всероссийского общественного движения «Волонтеры Победы» // Волонтеры Победы [Электронный ресурс]. URL: <https://xn--90abhd2amfbjkkx2jff6f.xn--p1ai/docs> (дата обращения: 06.11.2021).

<sup>28</sup> Там же.



Был запущен также ряд онлайн-курсов для организаторов добровольческой деятельности, волонтеров, представителей органов власти и бюджетных учреждений. За несколько месяцев обучение по ним прошли более 24 000 граждан<sup>29</sup>. Иными словами, задача обучения в рамках поддержки и развития добровольчества реализуется также в цифровой среде.

Специализированные обучающие программы были организованы в рамках таких окружных форумов добровольчества и федеральных молодежных форумов, как «Территория смыслов», «Таврида», «Машук», ТИМ «Бирюса» и другие<sup>30</sup>.

Таким образом, практически все основные мероприятия федерального проекта, по сути, являются продолжением мероприятий, реализуемых согласно разработанным ранее планам и программам.

### **Заключение**

Прямое транслирование национальной цели в качестве цели федерального проекта не вполне корректно, так как затрудняет распределение ответственности между различными федеральными проектами, входящими в национальный проект «Образование». Требуется декомпозиция цели с учетом специфики каждого федерального проекта.

В ряде моментов запланированные в федеральном проекте мероприятия не соответствуют его целям и задачам, а также принципам, продекларированным при постановке национальных целей. В частности, для определения субъектов государственной поддержки чаще всего используется конкурсный подход, противоречащий заявленной нацеленности национальных проектов на широкие массы населения.

При разработке федерального проекта положения действовавших на момент его принятия стратегических документов концептуального плана использованы только в очень незначительной степени.

Среди подходов федерального проекта к решению поставленных задач практически отсутствуют какие-либо инновационные инструменты. Как правило, запланированные меры являются заимствованными из числа реализовывавшихся ранее с определенным увеличением масштабов.

Мероприятия федерального проекта в целом незначительны по своим масштабам и не носят системного характера. Для придания системности необходимо включить ряд мер в соответствии с «Концепцией развития добровольчества (волонтерства) в Российской Федерации» и «Концепцией общенациональной системы выявления и развития молодых талантов» с соблюдением структуры мер, принятых в указанных документах. Преимуществом этих стратегических документов перед федеральным проектом является более широкий набор инструментов, предлагаемых для решения предметных проблем, их системный характер и ориентированность на более массовое, чем в проекте, вовлечение граждан в активную социальную деятельность.

Доработка федерального проекта согласно высказанным рекомендациям приведет, по нашему мнению, к повышению эффективности его реализации в регулируемой сфере.

<sup>29</sup> Год закончился, а добрые дела нет: наследие Года волонтера // РИА Новости [Электронный ресурс]. URL: <https://ria.ru/20190218/1550941898.html> (дата обращения: 06.11.2021).

<sup>30</sup> Там же.

Список литературы:

- Андрюшков А.А., Егорова А.К., Серветник В.В. Современные подходы к управлению талантами: методология и анализ международных практик // Государственное управление. Электронный вестник. 2020. № 83. С. 204–220. DOI: 10.24411/2070-1381-2020-10116.
- Бедняков А.С., Миэринь Л.А. Национальные проекты России: проблемы и решения // Известия Санкт-Петербургского государственного экономического университета. 2019. № 4(118). С. 20–25.
- Горлова Н.И. Становление и развитие института волонтерства в России: история и современность. М.: Российский научно-исследовательский институт культурного и природного наследия имени Д.С. Лихачева, 2019.
- Городнова Н.В., Самарская Н.А., Ильин С.М., Скипин Д.Л. Реализация национальных проектов: оценка готовности управленческого персонала // Экономика труда. 2019. Т. 6. № 3. С. 1131–1148. DOI: [10.18334/et.6.3.40843](https://doi.org/10.18334/et.6.3.40843).
- Ермилова А.В., Исакова И.А., Игнатъева В.И. Региональное проблемное поле волонтерства // Вестник Нижегородского университета им. Н.И. Лобачевского. Серия: Социальные науки. 2018. № 2(50). С. 88–97.
- Княгинина Н.В., Янбарисова Д.М. Поддержка талантливой молодежи: опыт России и зарубежных государств // Образовательная политика. 2016. № 4(74). С. 108–121.
- Кононов А.Ю., Рябова Т.А. Теоретические и практические аспекты анализа волонтерства как фактора развития сферы туризма (на примере Приморского края) // Азимут научных исследований: экономика и управление. 2020. Т. 9. № 4(33). С. 175–179. DOI: [10.26140/anie-2020-0904-0038](https://doi.org/10.26140/anie-2020-0904-0038).
- Национальные проекты 2019–2024 гг.: анализ и ключевые риски их реализации. Социальная сфера / под науч. рук. д.э.н. А.А. Шабуновой. Вологда: ФГБУН ВолНЦ РАН, 2019.
- Певная М.В. Управление волонтерством: международный опыт и локальные практики. М.: Юрайт, 2019.
- Шамионов Р.М. Социальная активность личности и группы: определение, структура и механизмы // Вестник РУДН. Серия: Психология и педагогика. 2018. Т. 15. № 4. С. 379–394. DOI: [10.22363/2313-1683-2018-15-4-379-394](https://doi.org/10.22363/2313-1683-2018-15-4-379-394).
- Arutyunova A. Problems of Institutional Structures Formation to Support Talented Youth at the Regional Level // Proceedings of the “New Silk Road: Business Cooperation and Prospective of Economic Development” (NSRBCPED 2019). New York: Atlantis Press, 2020. P. 694–698. DOI: [10.2991/aebmr.k.200324.069](https://doi.org/10.2991/aebmr.k.200324.069).
- Frolova E.V., Rogach O.V., Medvedeva N.V., Kabanova E.E., Ryabova T.M. Volunteer Activity as a Factor in the Development of Cultural Tourism in the Russian Federation // Academy of Strategic Management Journal. 2017. Vol. 16. Special Issue 2. URL: <https://www.abacademies.org/articles/volunteer-activity-as-a-factor-in-the-development-of-cultural-tourism-in-the-russian-federation-6855.html>.
- Hadzi-Miceva K. Comparative Analysis of the European Legal Systems and Practices Regarding Volunteering // The International Journal of Not-for-Profit Law. 2007. Vol. 9. Is. 3. URL: <https://www.icnl.org/resources/research/ijnl/comparative-analysis-of-the-european-legal-systems-and-practices-regarding-volunteering>.
- Naidych M.A. Volunteering as a Vector of EU Youth Policy // Historia i Polityka. 2015. № 14(21). P. 91–100. DOI: <https://doi.org/10.12775/HiP.2015.023>.

**References:**

- Andryushkov A.A., Egorova A.K., Servetnik V.V. (2020) Modern Approaches to Managing Talent: Methodology and Analysis of International Practices. *Gosudarstvennoye upravleniye. Elektronnyy vestnik*. No. 83. P. 204–220. DOI: 10.24411/2070-1381-2020-10116.
- Arutyunova A. (2020) Problems of Institutional Structures Formation to Support Talented Youth at the Regional Level. *Proceedings of the “New Silk Road: Business Cooperation and Prospective of Economic Development” (NSRBCPED 2019)*. New York: Atlantis Press. P. 694–698. DOI: [10.2991/aebmr.k.200324.069](https://doi.org/10.2991/aebmr.k.200324.069).
- Bednyakov A.S., Mierin L.A. (2019) National Projects of Russia: Problems and Solutions. *Izvestiya Sankt-Peterburgskogo gosudarstvennogo ekonomicheskogo universiteta*. No. 14(118). P. 20–25.
- Ermilova A.V., Isakova I.A., Ignatieva V.I. (2018) Regional Problem Field of Volunteering. *Vestnik Nizhegorodskogo universiteta im. N.I. Lobachevskogo. Seriya: Social'nye nauki*. No. 2(50). P. 88–97.
- Frolova E.V., Rogach O.V., Medvedeva N.V., Kabanova E.E., Ryabova T.M. (2017) Volunteer Activity as a Factor in the Development of Cultural Tourism in the Russian Federation. *Academy of Strategic Management Journal*. Vol. 16. Special Issue 2. Available: <https://www.abacademies.org/articles/volunteer-activity-as-a-factor-in-the-development-of-cultural-tourism-in-the-russian-federation-6855.html>.
- Gorlova N.I. (2019) *Stanovlenie i razvitie institute volonterstva v Rossii: istoriya I sovremennost'* [Formation and development of the institute of volunteering in Russia: History and modernity]. Moscow: Rossiyskiy nauchno-issledovatel'skiy institute kul'turnogo I prirodnogo naslediya imeni D.S. Likhacheva.
- Gorodnova N.V., Samarskaya N.A., Ilyin S.M., Skipin D.L. (2019) The Implementation of National Projects: Assessment of Readiness of Management Personnel. *Ekonomika truda*. Vol. 6. No. 3. P. 1131–1148. DOI: [10.18334/et.6.3.40843](https://doi.org/10.18334/et.6.3.40843).
- Hadzi-Miceva K. (2007) Comparative Analysis of the European Legal Systems and Practices Regarding Volunteering. *The International Journal of Not-for-Profit Law*. Vol. 9. Is. 3. Available: <https://www.icnl.org/resources/research/ijnl/comparative-analysis-of-the-european-legal-systems-and-practices-regarding-volunteering>
- Knyaginina N.V., Yanbarisova D.M. (2016) Support of the Talented Youth: Russian and International Practices. *Obrazovatel'naya politika*. No. 4(74). P. 108–121.
- Kononov A.Yu., Ryabova T.A. (2020) Tourist Capacity for the Development of Photosafari in Specially Protected Natural Areas of Primorsk Region. *Azimut nauchnykh issledovaniy: ekonomika i upravleniye*. Vol. 9. No. 4(33). P. 175–179. DOI: [10.26140/anie-2020-0904-0038](https://doi.org/10.26140/anie-2020-0904-0038).
- Naidych M.A. (2015) Volunteering as a Vector of EU Youth Policy. *Historia i Polityka*. No. 14(21). P. 91–100. DOI: <https://doi.org/10.12775/HiP.2015.023>.
- Pevnaya M.V. (2019) *Upravleniye volonterstvom: mezhdunarodnyy opyt i lokal'nyye praktiki* [Volunteer management: International experience and local practices]. Moscow: Yurayt.
- Shabunova A.A. (ed.) (2019) *Natsional'nyye proyekty 2019–2024 gg.: analiz I klyuchevyye riski ikh realizatsii. Sotsial'naya sfera* [National projects for 2019–2024: Analysis and key risks of their implementation. Social sphere]. Vologda: FGBUN VolNTs RAN.
- Shamionov R.M. (2018) Social Activity of Personality and Groups: Definition, Structure and Mechanisms. *Vestnik RUDN. Seriya: Psihologiya I pedagogika*. Vol. 15. No. 4. P. 379–394. DOI: [10.22363/2313-1683-2018-15-4-379-394](https://doi.org/10.22363/2313-1683-2018-15-4-379-394).

Дата поступления/Received: 29.11.2021