



Факультет
государственного
управления

ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ

ISSN 2070-1381

ЭЛЕКТРОННЫЙ ВЕСТНИК

PUBLIC ADMINISTRATION
E-journal (Russia)

92
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);

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

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

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

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

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);

Зуб А.Т. — доктор философских наук (МГУ, Россия);

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

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

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

Леонтьева Л.С. — доктор экономических 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);

Осипов В.С. — доктор экономических наук (МГУ, Россия);

Осипов Е.М. — доктор социологических наук (МГУ, Россия);

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

Попова С.С. — кандидат юридических 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);

Судас Л.Г. — доктор философских наук (МГУ, 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/.

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

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

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

Founding Organization:

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

Publisher:

School of Public Administration Lomonosov Moscow State University.

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);

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

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

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

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

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);

Anatoliy T. Zub — DSc (Philosophy) (MSU, Russia);

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

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

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

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

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

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

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

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

Vladimir S. Osipov — DSc (Economics) (MSU, Russia);

Egor M. Osipov — DSc (Sociological Sciences);

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

Svetlana S. Popova — PhD (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);

Larisa G. Sudas — DSc (Philosophy) (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/.

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

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

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

Содержание

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

Кулькаев Григорий Александрович; Мозалева Наталья Игоревна; Леонтьев Дмитрий Николаевич
Анализ отечественного и зарубежного опыта проектного управления в сфере реализации концепции электронного правительства 7

Grigory A. Kulkaev; Natalia I. Mozaleva; Dmitry N. Leontiev

Analysis of Domestic and Foreign Experience of Project Management in the E-Government Concept Implementation

Пьянкова Светлана Григорьевна; Аркалов Дмитрий Павлович

Методика управления затратами на государственные услуги и содержание инфраструктуры..... 24

Svetlana G. Pyankova; Dmitriy P. Arkalov

Cost Management Methodology for Public Services and Infrastructure Maintenance

Юдина Мария Александровна

Цифровой контроль труда — вызов времени..... 42

Maria A. Yudina

Digital Labour Control — Challenge of Modern Time

**Экономические вопросы управления
Economic questions in administration**

Глазьев Владислав Сергеевич

Стимулирование инвестиционной активности как ключевой элемент управления развитием современной российской экономики..... 57

Vladislav S. Glaziev

Stimulating Investment Activity as a Key Element of Managing Modern Russian Economy Development

Евтянова Дарья Вячеславовна

Концепция и принципы государственного регулирования экономики для обеспечения выхода из экономического кризиса Российской Федерации 77

Daria V. Evtyanova

Concept and Principles of Economy State Regulation for Overcoming Economic Crisis in Russian Federation

Постикэ Надежда Борисовна

Значение европейского опыта в формировании государственной политики по развитию сельскохозяйственной отрасли в Российской империи XIX в..... 86

Nadezhda B. Postike

Importance of European Experience in Forming State Policy for Developing Agricultural Sector in the Russian Empire in the 19th Century

**Региональная экономика
Regional economy**

Воронов Александр Сергеевич

Направления трансформации региональной инновационной системы территорий..... 101

Aleksandr S. Voronov

Directions of Transforming Regional Innovation System of Territories

Проскурнова Ксения Юрьевна

Вопросы пространственного развития российских регионов..... 116

Ksenia Yu. Proskurnova

Issues of Russian Regions Spatial Development

Соболев Сергей Андреевич; Леонтьева Лидия Сергеевна

Проблемы и перспективы развития российских городских агломераций 129

Sergey A. Sobolev; Lidiya S. Leontieva

Problems and Prospects for the Development of Russian Urban Agglomerations

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

Волгин Евгений Игоревич

Проблема принятия закона «О финансировании деятельности политических объединений» во второй половине 1990-х гг. 143

Evgeny I. Volgin

**Problem of Adopting Law “On Financing the Activities of Political Associations”
in the Second Half of the 1990s**

Исаев Шамхан Тимурович

**Ингуши и осетины в составе российского и советского государства
(XVIII–первая половина XX в.): к предыстории конфликта 1992 г. 159**

Shamkhan T. Isaev

**Ingush and Ossetian Peoples as a Part of Russian and Soviet States (18th–First Half of 20th
century): To the Prehistory of 1992 Conflict**

Хабаров Илья Александрович

**В векторе политической самоорганизации: актуальные тренды муниципального
кроссфункционального взаимодействия..... 169**

Ilya A. Khabarov

**In Vector of Political Self-Organization: Current Trends of Municipal Cross-Functional
Interaction**

**Управление образованием
Education management**

*Кононкова Наталья Петровна; Костанян Ани Асканазовна; Михайленко Диана Александровна;
Новиков Владимир Александрович; Волкова Елена Юрьевна; Ильин-Минкевич Владислав Игоревич*

**Роль государства в совершенствовании интернет-инфраструктуры в вузах
для поддержки комбинированных форматов обучения..... 186**

*Natalia P. Kononkova; Ani A. Kostanyan; Diana A. Mikhailenko; Vladimir A. Novikov; Elena Yu. Volkova;
Vladislav I. Iliin-Minkevich*

**Role of State in Improving Internet Infrastructure in Universities to Support Combined
Learning Formats**

Молчанов Игорь Николаевич; Молчанова Наталья Петровна

**Воспроизводство человеческого потенциала в изменяющихся условиях деятельности
высшей школы 203**

Igor N. Molchanov ; Natalia P. Molchanova

Reproduction of Human Potential in Changing Conditions of Higher Education

Рябина Анна Михайловна

Тенденции академической мобильности в условиях пандемии COVID-19 на примере МГУ имени М.В. Ломоносова.....216

Anna M. Ryabinina

Trends in Academic Mobility in the Context of the COVID-19 Pandemic on the Example of Lomonosov Moscow State University

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

DOI: 10.24412/2070-1381-2022-92-7-23

**Анализ отечественного и зарубежного опыта проектного управления в сфере
реализации концепции электронного правительства**

Кулькаев Григорий Александрович

Магистр, Санкт-Петербургский политехнический университет Петра Великого, Санкт-Петербург, РФ.

E-mail: kulkaev_g@spbstu.ru

SPIN-код РИНЦ: [4281-3994](#)

Мозалева Наталья Игоревна

Специалист, АО «Лазерные Системы», Санкт-Петербург, РФ.

E-mail: natamozaleva@mail.ru

SPIN-код РИНЦ: [5999-8102](#)

Леонтьев Дмитрий Николаевич

Кандидат экономических наук, доцент, Санкт-Петербургский политехнический университет Петра Великого, Санкт-Петербург, РФ.

E-mail: alain2000@mail.ru

SPIN-код РИНЦ: [9932-8166](#)

ORCID ID: [0000-0002-4457-735X](#)

Аннотация

Государственное управление, как и любой другой процесс, претерпевает ряд изменений сегодня в условиях, когда внешняя среда управления становится более изменчивой. В таких условиях субъекту управления необходимо проявлять высокую степень гибкости, восприимчивости и умения корректировки и стабилизации ситуации. Государственному управлению как процессу, характеризующемуся высоким уровнем бюрократизации, централизации власти и строгой иерархичности, крайне сложно маневрировать и адаптировать методы, инструменты, а также цели и задачи в таких условиях. Однако сегодня можно наблюдать актуализацию такого вида управления, как проектное, не только в коммерческой отрасли, но и в рамках реализации государственных функций. В данной статье поднимается вопрос эффективности проектного управления в рамках цифровизации государственного управления России и иностранных государств. В ходе анализа отечественного и зарубежного опыта проводится сравнение проектной документации, результатов реализации, а также особенностей выполнения проектов. В статье проведен анализ эффективности государственных затрат на цифровизацию публичной власти. Данный анализ позволил оценить финансовую деятельность каждого исследуемого государства по сравнению с полученным социальным эффектом. Исследование позволило выделить в одну категорию успешный опыт реализации концепции электронного правительства, включающий грамотное планирование деятельности, правильную расстановку приоритетов реализации и осуществление рациональных мер государственной поддержки, в другую же категорию можно выделить неудачный опыт как России, так и других стран в функционировании электронного правительства. В заключении статьи представлены рекомендации, сформированные на основе проделанного анализа и методом бенчмаркинга, которые поспособствуют увеличению темпов развития цифровой государственной среды в России.

Ключевые слова

Электронное правительство, проектное управление, бенчмаркинг, государственное управление, социальный эффект.

**Analysis of Domestic and Foreign Experience of Project Management
in the E-Government Concept Implementation**

Grigory A. Kulkaev

Master's degree student, Peter the Great St. Petersburg Polytechnic University, Saint Petersburg, Russian Federation.

E-mail: kulkaev_g@spbstu.ru

Natalia I. Mozaleva

Specialist, JSC "Laser Systems", Saint Petersburg, Russian Federation.

E-mail: natamozaleva@mail.ru

Dmitry N. Leontiev

PhD, Associate Professor, Peter the Great St. Petersburg Polytechnic University, Saint Petersburg, Russian Federation.

E-mail: alain2000@mail.ru

ORCID ID: [0000-0002-4457-735X](#)

Abstract

Public administration, like any other process, is undergoing a number of changes today in conditions when the external management environment is becoming more volatile. In such conditions, the subject of management needs to show a high degree of flexibility, sensitivity and ability to adjust and stabilize the situation. Public administration, as a process characterized by a high level of bureaucratization, centralization of power and strict hierarchy, is extremely difficult to maneuver and adapt methods, tools, as well

as goals and objectives in such conditions. However, today it is possible to observe the actualization of such a type of management as project management, not only in the commercial industry, but also within the framework of state functions implementation. This article raises the issue of the effectiveness of project management in the framework of digitalization of public administration in Russia and foreign countries. In the course of the analysis of domestic and foreign experience, a comparison of project documentation, implementation results, as well as features of project execution is carried out. The article analyzes the effectiveness of government spending on digitalization of public power. This analysis made it possible to evaluate the financial activity of each state under study in comparison with the resulting social effect. This research allowed us to single out in one category the successful experience of implementing the concept of e-government, including competent planning of activities, correct prioritization of implementation and implementation of rational measures of state support; in another category we can single out the unsuccessful experience of both Russia and other countries in the functioning of e-government. In conclusion, the article presents recommendations formed based on the analysis done and the method of benchmarking, which will contribute to increasing the pace of development of the digital state environment in Russia.

Keywords

E-government, project management, benchmarking, public administration, social effect.

Введение

В условиях постоянной изменчивости как внешней, так и внутренней среды часто поднимается вопрос эффективного управления процессами, то есть такой модели и принципов управления, которые могли бы подстраиваться под новые условия, задачи и цели. Государственное управление не является исключением в данном случае. В условиях высокой степени бюрократии, централизации власти, ее единоначалия (со стороны государственного аппарата) и в условиях частой перемены мировых тенденций, изменчивости потребности граждан (со стороны внешней среды) важным вопросом является эффективность расходования бюджетных денежных средств, ведь ожидаемый результат, который финансируется за счет государственных средств сегодня, через год может не быть таким важным.

В ответ на такие вызовы внешней среды за последние годы сформировалась и устойчиво закрепилась модель проектного управления. Особенностью данного метода, в отличие от традиционных, является своевременная маневренность управляющего субъекта в планировании, формировании целей и задач, а также в объемах финансирования [Sultanova et al. 2021]. Примерами проектного государственного управления в современной российской действительности являются государственные, федеральные целевые, региональные программы, национальные проекты.

В данной статье предлагается проанализировать отечественный и зарубежный опыт проектного управления в рамках реализации концепции электронного правительства. Электронное правительство как инновационная модель государственного управления является отличной областью для анализа результатов, инструментов и методов проектного управления, так как при реализации концепции часто меняются приоритеты государства: от формирования системы межведомственного взаимодействия до автоматизации процессов выполнения государственных функций.

Таким образом, целью проводимого исследования является анализ зарубежного и отечественного опыта проектного государственного управления для реализации концепции электронного правительства. Для реализации поставленной цели необходимо:

- 1) описать концепцию электронного правительства;
- 2) провести анализ российского опыта проектного управления в рамках исследуемой сферы;
- 3) проанализировать передовой опыт зарубежных стран в сфере проектного управления;

- 4) провести расчет эффективности управления по исследуемым государствам;
- 5) сформировать ряд рекомендаций, нацеленных на совершенствование процесса управления в рамках реализации концепции электронного правительства.

Методы исследования включают описание, статистический анализ, метод сравнения.

Актуальность темы обусловлена общемировой тенденцией к цифровизации государственного управления, а также значимостью вопроса эффективного государственного управления и рационального расходования бюджетных денежных средств.

Новизна исследования заключается в анализе опыта проектного управления, формировании теоретической и методологической базы, а также проведении расчетов эффективности инвестиций в область цифровизации государственного управления.

Характеристика концепции электронного правительства

Для понимания концепции электронного правительства введем два термина.

Электронное правительство (ЭП) — новая модель взаимодействия государства, граждан и бизнеса с минимизацией личного контакта.

Экосистема электронного правительства — совокупность организационных, нормативно-правовых и управленческих норм и принципов, направленных на упрощение взаимодействия органов власти, населения и бизнеса за счет вовлечения цифровых технологий в процесс [Солодовник, Яковлев 2019].

Таким образом, концепция электронного правительства состоит из следующих базовых компонентов: наличие специфичных принципов (открытость, актуальность данных и т.д.), профильное нормативно-правовое обеспечение, функционирование инновационно-информационных технологий в процессе государственного управления, высокая степень лояльности и грамотности населения [Груднов 2020].

Среди этапов формирования в основном выделяют:

- 1) формирование информационных порталов государственного управления;
- 2) создание каналов связи государство — население, государство — бизнес и государство — государство;
- 3) автоматизацию процесса предоставления государственных услуг;
- 4) обеспечение работы государственных центров обработки данных;
- 5) внедрение системы анализа больших данных для прогнозирования и планирования развития;
- 6) постепенную передачу полномочий нейросети для принятия решений по простым вопросам.

В конечном варианте электронное правительство призвано максимально упростить процесс государственного управления, взаимодействия населения с органами публичной власти, анализа текущей обстановки, планирования, прогнозирования и т.д.

Существует 4 вида (модели) реализации концепции [Акаткин, Ясиновская 2018].

Континентально-европейская модель. Такая модель реализована в странах Евросоюза (например, в Германии, Франции, Испании). Безусловно, электронное правительство в каждом из этих государств уникально, однако есть общие положения. Это связано с наличием надгосударственных институтов — ООН, ЕС; отсюда и сформировано единое информационное

и правовое пространство. Электронное правительство каждой страны обязано строго соответствовать требованиям Европарламента, а их главное предписание — ЭП должно работать на благо граждан-пользователей.

Англо-американская модель. Данная модель успешно реализуется в Соединенных Штатах Америки, Великобритании и Канаде. Главным отличием этой модели от других является создание информационных супермагистралей, которые способствуют разграничению электронного правительства на ветви для граждан, бизнеса и государственных служащих. Основная цель ЭП — упрощение работы сотрудников государственных органов. Однако, помимо этой миссии, у модели есть и другие приоритеты: расширение спектра предоставляемых государственных услуг и упрощение процесса их получения, вовлечение граждан в дела государственной важности и более широкое и подробное информирование о проделанной государством работе.

Азиатская модель — самая отличная от всех. Руководство стран не делает приоритетным развитием ЭП для граждан или чиновников. С учетом азиатских традиций и взглядов понятно, что электронное правительство должно работать во благо тех, для кого оно было разработано. А вот внедрение новых технологий в этой сфере — главная преследуемая цель азиатских стран, выполнение которой позволит им сохранять за собой статус самых инновационных государств.

Российская модель — самая молодая из всех представленных. Целью ЭП, по данной модели, является повышение эффективности государственного управления, функционирования экономики и открытие информации для граждан. На сегодняшний день пока сложно четко сформулировать принципы российской модели, ведь концепция электронного правительства в РФ находится еще на стадии реализации и подвергается постоянным корректировкам и изменениям. Но одно можно сказать точно: развитие ЭП в стране происходит достаточно быстро и эффективно, уже сегодня электронно предоставляется достаточно большой спектр государственных и муниципальных услуг, а у сотрудников органов власти упростилась работа из-за перехода от бумажного документооборота к цифровому.

В итоге электронное правительство — это полноценная модель и совокупность механизмов, принципов и инструментов управления с использованием результатов информационно-технологической деятельности в целях упрощения самого процесса управления, минимизации субъективных факторов в процессе принятия решений, а также минимизации расходов [Давиденко 2020]. Из-за сложности экосистемы формирование электронного правительства должно происходить разносторонне и комплексно, обязательно с учетом потребностей и готовности населения к использованию новых технологий.

Отечественный опыт реализации концепции электронного правительства

Первым примером проектного управления в сфере внедрения информационно-коммуникативных технологий в деятельность органов власти является реализация федеральной целевой программы «Электронная Россия (2002–2010)»¹. Основной целью реализации данной программы являлась цифровизация процесса предоставления государственных и муниципальных услуг, а также уменьшение разрыва в сфере информатизации различных государственных ведомств.

Среди задач программы ключевыми можно назвать создание информационного портала государственных и муниципальных услуг, методическое обеспечение процесса цифровизации (разработка профильных концепций и системных проектов) и развитие телекоммуникационной инфраструктуры в целях повышения открытости деятельности органов публичной власти.

¹ Федеральная целевая программа «Электронная Россия» // ФЦП [Электронный ресурс]. URL: <https://fcp.economy.gov.ru/cgi-bin/cis/fcp.cgi/Fcp/ViewFcp/View/2010/134> (дата обращения: 24.03.2022).

Реализация федеральной целевой программы завершилась в 2010 году полным крахом. Ведущие эксперты заключили, что полученные результаты не принесли нужных изменений в системе, так как большинство ключевых показателей остались недостигнутыми. Кроме того, из первоначально выделенных 77 млрд руб. были израсходованы только 20,8 млрд руб. В 2011 г. Генеральная прокуратура РФ заявила о выявлении факта хищения бюджетных средств в особо крупных размерах в рамках реализации федеральной целевой программы.

Несмотря на провальный первый пример проектного управления в сфере цифровизации публичной власти, в период реализации данной программы были разработаны следующие концепции:

- 1) концепция использования информационных технологий в деятельности федеральных органов государственной власти до 2010 года². В данной концепции описаны преимущества информатизации органов власти, определены основные цели и задачи процесса, а также разработан план ожидаемых изменений в различных сферах деятельности ведомств;
- 2) концепция формирования в Российской Федерации электронного правительства до 2010 года³. Суть данной концепции сводится к созданию и функционированию единого информационного ресурсного портала, который являлся бы базовым для различных сервисов электронного правительства. В рамках этого документа впервые также упомянута значимость обеспечения информационной безопасности.

Следующим шагом на федеральном уровне в рамках проектного управления на пути к созданию электронного правительства является реализация государственной программы «Информационное общество (2012–2030)»⁴. Данная программа была разработана в целях повышения качества жизни граждан, обеспечения конкурентоспособности России, развития экономической, социально-политической, культурной и духовной сфер жизни общества, совершенствования системы государственного управления на основе использования информационных и телекоммуникационных технологий. Она включает в себя четыре подпрограммы:

- 1) «Информационно-телекоммуникационная инфраструктура информационного общества и услуги, оказываемые на ее основе»;
- 2) «Информационная среда»;
- 3) «Безопасность в информационном обществе»;
- 4) «Информационное государство».

Первые три подпрограммы направлены на обеспечение граждан Российской Федерации устойчивой связью, доступом в Интернет, а также на обеспечение цифровой безопасности данных населения. В четвертой же подпрограмме говорится о реализации проекта электронного правительства.

² Распоряжение Правительства Российской Федерации от 27 сентября 2004 г. № 1244-р «Об одобрении Концепции использования информационных технологий в деятельности федеральных органов государственной власти до 2010 года и утверждении плана мероприятий по реализации Концепции» // Гарант [Электронный ресурс]. URL: <https://base.garant.ru/187388/> (дата обращения: 24.03.2022).

³ Распоряжение Правительства Российской Федерации от 6 мая 2008 года № 632-р «Об одобрении Концепции формирования в Российской Федерации электронного правительства до 2010 года» // Электронный фонд правовых и нормативно-технических документов [Электронный ресурс]. URL: <https://docs.cntd.ru/document/902100691> (дата обращения: 24.03.2022).

⁴ Постановление правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 г. № 313 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Информационное общество» // КонсультантПлюс [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_162184/ (дата обращения: 24.03.2022).

Согласно соответствующему документу, целью электронного правительства является обеспечение исполнения полномочий органов государственной власти и органов местного самоуправления, осуществляемых в электронной форме, в том числе предоставление гражданам и организациям государственных, муниципальных и социально значимых услуг (реализация функций), а также повышение эффективности государственного управления, взаимодействия органов публичной власти, граждан и бизнеса на основе использования информационно-телекоммуникационных технологий. Среди задач здесь выделяют:

- 1) совершенствование механизма предоставления государственных и муниципальных услуг;
- 2) повышение показателя открытости государства;
- 3) обеспечение удобства граждан при использовании государственных и муниципальных информационных порталов;
- 4) разработку стандартов качества, улучшение межведомственного взаимодействия.

В целом государственная программа хорошо проработана, она соответствует всем требованиям, указанным в Постановлении Правительства⁵. Исходя из целей и задач программы, можно определить направленность деятельности электронного правительства в России: основной акцент делается на повышении качества жизни населения.

В 2019 г. на фоне внушительных успехов по результатам реализации программы было решено продлить ее действие до 2024 г., а в 2022 г. — до 2030 г., финансирование было увеличено с 839 млрд руб. до 2 триллионов рублей. Среди самых успешных результатов на 2020 г. Правительство РФ выделило масштабное внедрение информационных технологий в жизнь общества, значительное упрощение взаимодействия граждан и бизнеса с органами власти, повышение эффективности деятельности органов власти за счет создания условий для открытого мониторинга и контроля, повышение уровня цифровой грамотности населения.

Несмотря на явный успех реализации, государственная программа «Информационное общество» в 2021 г. претерпела ряд изменений. Так, в соответствии с Постановлением Правительства РФ № 1922 от 09.11.2021⁶ были исключены паспорта самой программы и ее подпрограмм, большая часть приложений, текстовые разделы были переформулированы под действующие условия распространения COVID-19. На сегодняшний день государственная программа содержит информацию о правилах предоставления субсидий регионам России для построения индивидуальных траекторий цифровизации деятельности региональных органов власти.

В период реализации этой государственной программы Министерством цифрового развития, связи и коммуникации также был разработан Системный проект электронного правительства Российской Федерации⁷. В данном документе прописаны основные цели, задачи, принципы, требования и направления развития электронного правительства, однако с более практической точки зрения. Основные положения этого проекта довольно подробно описывают

⁵ Постановление Правительства РФ от 2 августа 2010 г. № 588 «Об утверждении Порядка разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации» // Электронный фонд правовых и нормативно-технических документов [Электронный ресурс]. URL: <https://docs.cntd.ru/document/902228825> (дата обращения: 24.03.2022).

⁶ Постановление Правительства Российской Федерации от 09.11.2021 № 1922 «О внесении изменений в государственную программу Российской Федерации “Информационное общество” и признании утратившими силу некоторых решений Правительства Российской Федерации» // Официальный интернет-портал правовой информации [Электронный ресурс]. URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202111120013> (дата обращения: 24.03.2022).

⁷ Системный проект электронного правительства Российской Федерации // D-Russia [Электронный ресурс]. URL: https://d-russia.ru/wp-content/uploads/2016/10/sp_egov_aug_2016.pdf (дата обращения: 24.03.2022).

перспективы развития электронного правительства, открыто подчеркиваются проблемы, препятствующие прогрессу, а также обозначены конкретные действия по преодолению этих проблем.

Системный проект направлен на развитие информационного общества в Российской Федерации и предназначен для формирования государственной политики в сфере повышения эффективности государственного управления и местного самоуправления, взаимодействия гражданского общества и бизнеса с органами государственной власти, качества и оперативности предоставления государственных услуг на основе использования информационно-коммуникационных технологий. Среди основных направлений проекта Минкомсвязи выделяют:

- 1) разработку нормативно-правовой базы;
- 2) разработку технической документационной базы (руководства, инструкции по использованию элементов электронного правительства);
- 3) создание отдельных компонентов электронного правительства. Яркими действующими примерами таких компонентов являются Система межведомственного электронного взаимодействия (СМЭВ), Единый портал государственных и муниципальных услуг (ЕПГУ), Российская общественная инициатива (РОИ);
- 4) разработку эффективной системы мониторинга за функционированием электронного правительства и минимизацию участия частных компаний в данном процессе.

Самым последним проектом на федеральном уровне является национальный проект «Цифровая экономика (2019–2024)»⁸, в рамках которого реализуется инициатива «Цифровое государственное управление». Национальный проект нацелен на повышение качества жизни и степени национальной безопасности за счет ускоренного внедрения цифровых технологий в экономику и социальную сферу. А в рамках реализуемой инициативы приоритетными направлениями являются аспекты функционирования концепции «умного города». Из недавних результатов можно отметить перевод в онлайн автопроцедур, процесса поступления в учебные заведения, также стоит выделить перевод 95% государственных и муниципальных услуг в дистанционный формат. В дальнейшем планируется «оцифровать» процесс управления территориями.

Помимо федерального уровня, в Российской Федерации активно внедряется практика увеличения доли участия субъектов в процессе информатизации государственного управления. В регионах России сегодня реализуется большинство государственных программ и национальных проектов, а также разрабатываются и внедряются индивидуальные региональные программы и проекты, однако не во всех субъектах РФ. Например, в Санкт-Петербурге отсутствуют какие-либо программы и проекты в сфере цифровизации государственного управления. Единственный документ, регламентирующий данный процесс в регионе, — Концепция информатизации Санкт-Петербурга до 2020 года⁹. В целях данной концепции указывается повышение эффективности деятельности органов исполнительной власти города и улучшение качества жизни

⁸ Национальный проект «Цифровая экономика» // Национальные проекты России [Электронный ресурс]. URL: <https://xn--80aapampemcchfmo7a3c9ehj.xn--p1ai/projects/tsifrovaya-ekonomika> (дата обращения: 24.03.2022).

⁹ Распоряжение правительства Санкт-Петербурга от 14 апреля 2017 года № 21-рп «Об утверждении Концепции информатизации Санкт-Петербурга до 2020 года» // Электронный фонд правовых и нормативно-технических документов [Электронный ресурс]. URL: <https://docs.cntd.ru/document/456057575> (дата обращения: 24.03.2022).

населения за счет внедрения информационных технологий. Однако, основываясь на указанных там же задачах, можно заключить, что Концепция нацелена только на «цифровую реформу» региональных органов власти. Несмотря на это, в дальнейшем текстовом описании достаточно часто встречаются мероприятия, направленные на преобразование Санкт-Петербурга в «умный город». Здесь можно выделить систему взаимодействия граждан и бизнеса через ЕПГУ, создание электронных карточек здоровья пациентов города, цифровизация транспортной сферы и т.д.

Развитие документов проектного управления на федеральном уровне во временном срезе представлено на Рисунке 1.

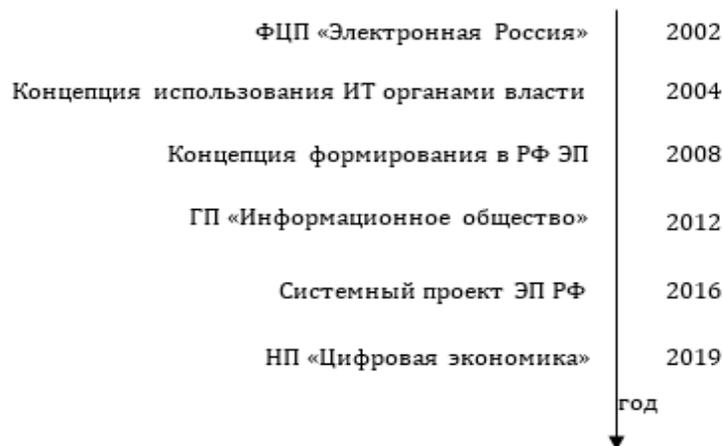


Рисунок 1. Последовательность развития документов проектного управления федерального уровня¹⁰

Таким образом, спустя 20 лет опыта внедрения проектного управления в сфере цифровизации российской публичной власти можно наблюдать разносторонние изменения как в лучшую сторону, так и в худшую. Самый первый крупный проект не принес ожидаемых результатов, поэтому было принято решение о его закрытии. Следующий проект в виде государственной программы имел большой успех, поэтому и получил дальнейшее развитие за рамками первоначальных сроков и увеличение финансирования. Несмотря на это, в связи со сложной эпидемиологической ситуацией в стране было принято решение о преобразовании программы с повышением степени участия регионов. Последний и пока самый успешный проект — национальный проект «Цифровая экономика», результатами которого является активное и ускоренное внедрение инновационных информационных технологий в процессы выполнения государственных функций, управления территорий и взаимодействия населения с органами власти.

Зарубежный опыт реализации концепции электронного правительства

Для анализа зарубежного опыта было выбрано три зарубежных государства, на территории которых реализуются концепции ЭП по разным моделям: США (англо-американская модель), Германия (континентально-европейская модель), Китай (азиатская модель).

В рамках этого раздела будет представлена краткая историческая справка формирования электронного правительства в каждой стране, проведен анализ нормативно-правовой базы и выявлены особенности функционирования и приоритеты дальнейшего развития.

¹⁰ Составлено авторами.

Соединенные Штаты Америки.

США были первой страной, задумавшейся о концепции электронного правительства. Первые идеи об ЭП появились в конце 1980-х гг. в рамках реформирования системы государственного управления. Толчком для дальнейшего бурного развития стало создание первого официального сайта Президента в 1993 г. После этого каждый государственный орган начал формирование своего личного сайта, они способствовали повышению просвещенности населения о деятельности государственных структур и увеличению степени открытости для граждан. Позже у каждого органа власти появилась электронная почта, способствовавшая развитию электронного документооборота.

С приходом к власти Барака Обамы в 2008 г. развитие электронного правительства началось с новыми силами. Именно Б. Обама является основоположником действующей сейчас в стране модели Government 2.0, которую успешно применяют и другие государства [Mukhoryanova et al. 2016]. С этого момента ЭП все глубже внедрялось в жизнь общества и работу государства: разрабатывались приложения, новые формы взаимодействия, все больше средств вкладывалось в развитие концепции.

При этом система электронного правительства до сих пор совершенствуется. Основные перспективы развития, сформированные Баракком Обамой, были нацелены на открытость системы государственного управления, а именно: правительство должно быть открытым, сотрудничающим и партисипативным (партисипативность — принцип государственного управления, основанный на участии граждан в решении государственных вопросов). Бывший президент обозначил также необходимость разработки смарт-карт — документа, имеющего чип или штрих-код, которые хранят паспортные данные гражданина, его налоговые, пенсионные и медицинские документы, также такую карту можно использовать как банковскую или проездной билет.

Несмотря на постоянные новшества в сфере ЭП, нормативно-правовая база США в этой сфере довольно старая: Закон «О безбумажном документообороте и свободе информации» от 1995 г., Закон Клинджера-Коэна «О реформе использования информационных технологий», Указы Президента в период 2008–2016 гг., нацеленные на присвоение концепции ЭП статуса национальной важности, и самый главный правовой акт — Закон «Об электронном правительстве» от 2002 года. Система этих нормативных документов определила довольно четко теоретические основы ЭП, были разграничены полномочия государственных органов в ходе реализации реформы, установлена ответственность и формы взаимодействия: государство — гражданин, государство — бизнес, государство — государство.

Из особенностей реализации концепции можно выделить наличие профильного органа, ответственного только за развитие ЭП, — Управление по электронному правительству и информационным технологиям при Президенте США; наличие только двух проектов федерального уровня от 2008 г., позволивших сформировать полноценное электронное правительство [Verphkhvia 2022].

Первый проект — e-Authentication — был нацелен на повышение лояльности населения к функционированию отдельных подсистем электронного правительства. Повышать лояльность населения планировалось за счет пропаганды информации о безопасности информации, хранящейся на государственных порталах. Были популяризованы системы двойной аутентификации пользователей, внедрение в данный процесс биометрических данных, развитие платформы электронной подписи и т. д.

Второй проект — e-Government — реализовывался параллельно. Проект преследовал две крупные цели: создание единой «архитектуры» электронного правительства и формирование системы сбора и обработки данных. В рамках первой цели выдвигались такие задачи, как формирование единой платформы электронного правительства, включение в эту платформу порталов отдельных ведомств, соответствие каждого сайта единым унифицированным требованиям для упрощения поиска информации. В рамках второй цели планировалось создать федеральные центры обработки данных (ЦОД), внедрить системы анализа больших данных для прогнозирования развития государства, а также обеспечить безопасность хранящихся данных [Дрожжинов и др. 2017].

Данные проекты являются основополагающими при формировании электронного правительства в США. Сроки их реализации за счет большого объема финансирования были значительно сокращены и составили всего два года. Сегодня же ведущая роль в формировании электронного правительства в США перешла от федерального уровня к региональному.

Федеративная Республика Германия.

История электронного правительства в Германии началась в 1998 г. после опубликования правительством страны доктрины «Прогресс и обновление — путь Германии в XXI век». В доктрине отмечалась необходимость внедрения новых информационных технологий в государственное управление и модернизация процесса. На разработку только организационных моментов правительству страны потребовалось два года, а реализация самой идеи заняла три года, из бюджета было выделено свыше 60 млн евро. За это время главным прорывом стало упрощение налоговых процедур, а именно подачи декларации в соответствующие органы.

В 2003 г. была разработана программа BundOnline 2005, в которой были обозначены приоритеты развития ЭП, которых необходимо было достигнуть за три года. Среди таких приоритетов можно выделить создание общей базы данных граждан для ускорения идентификации информации, объединение всех государственных и муниципальных услуг в одном портале, создание смарт-карты и прочее. Несмотря на изначальный позитивный настрой и активную позицию, достичь значимых результатов проекта не удалось.

Основными перспективами развития для страны до сих пор остаются расширение спектра предоставления государственных услуг; формирование единого информационного пространства (сейчас его нет совсем), увеличение доли сотрудников в органах, пользующихся электронным документооборотом, развитие смарт-карт (сегодня смарт-карты находятся на стадии разработки и доступны к использованию только чиновникам в тестовом режиме) [Белов 2022].

Деятельность электронного правительства в государствах Европы регламентируется межправительственными актами (нормативными документами ЕС). Среди них: Министерская декларация об электронном правительстве от 2009 года, План действий i2010, программы развития IDABS и ISA. В этих документах закреплены организационные основы деятельности ЭП в странах Евросоюза: цели электронного правительства, принципы и формы взаимодействия, ответственность и т.д.

Программа IDABS нацелена на формирование как единой нормативно-правовой базы на территории всего Евросоюза, так и унифицированных правовых актов в странах ЕС в сфере цифровизации государственного управления. Помимо правовой базы, также планировалось сформировать организационно-техническую документацию: различные стандарты, инструкции и т.д. В рамках проекта ISA должны были внедрить такие инновационные технологии, которые бы позволили в значительной мере упростить взаимодействие бизнеса, граждан и государства. В планах реализации намечалось создание каналов обратной связи на информационных

платформах, мобильных приложениях, а также внедрение системы самостоятельного мониторинга за благоустройством территорий. Инициатива i2010 имеет максимально общий характер и описывает эталонную модель функционирования подсистем электронного правительства, включая различные концепции [Hanson et al. 2021].

Несмотря на такое количество масштабных проектов, реализовать в полной мере каждый все же не удалось. На сегодняшний день реализация этих проектов остановлена, а новые государственные проекты не разрабатываются. В условиях усиления интеграционных процессов ЕС решающая роль в формировании электронного правительства перешла на межправительственный уровень [Mukhoryanova et al. 2016].

Говоря об особенностях немецкого ЭП, можно выделить максимально простой способ подачи электронной налоговой декларации, разобщенность информационных порталов федерального, государственного и местного уровня, успешное внедрение систем анализа больших данных и интеграцию с информационным пространством Евросоюза.

Китайская Народная Республика.

Об электронном правительстве в Китае задумывались еще в 1990 г. Однако первые значительные результаты были достигнуты в 1998 г, когда с помощью введения в действие электронного документооборота было выявлено почти 14 тысяч нарушений в таможенных декларациях. Позже, в 1999 г., стартовал проект Government Online, который за пару лет разросся до невообразимых масштабов. Всего за три года количество официальных сайтов государственных структур увеличилось в 37 раз. Основным уклоном являлось преобразование работы судов за счет повышения степени открытости и прозрачности их работы [Ваславский, Габуев 2017]. Создав огромные базы данных о гражданах и начав информировать посредством информационных порталов всю страну о происходящих судебных делах, руководство КНР смогло достичь поставленной цели.

С 2007 г. большого внимания в сфере цифровизации государственного управления заслужила борьба с преступностью. Были разработаны программы, и установлены камеры в крупных городах для идентификации по внешности людей, находящихся в розыске. С 2010 г. руководство страны посчитало нужным развивать ЭП в сфере взаимодействия с иностранными гражданами, чтобы им было легче декларировать ввозимые и вывозимые товары, а также оформлять необходимые миграционные документы [Suardi 2021].

Перспективами для развития ЭП в КНР являются ликвидация информационно-технологической безграмотности населения, дальнейшее улучшение программного обеспечения и приложений, расширение масштабов информационного пространства.

В Китае нет профильного закона, который бы регулировал деятельность электронного правительства, но есть правовые акты, косвенно касающиеся этого: Закон об электронно-цифровой подписи от 2004 года (легализует применение такого вида подписи на территории страны и отменяет старый запрещающий закон), Закон о кибербезопасности от 2016 года (устанавливает ответственность государственных служащих за разглашение тайной информации об ЭП) и Закон об электронной торговле от 2019 года (допускает электронное проведение государственных закупок).

Проект Government Online реализуется и по сей день. Общее финансирование за все время превысило 150 млрд долларов США. Отличительными результатами реализации программы являются ликвидация цифровой безграмотности среди государственных служащих, повышение уровня доверия населения к деятельности государства, снижение уровня преступности за счет видеонаблюдения и идентификации граждан.

Сравнительный анализ зарубежного и отечественного опыта в сфере проектного управления в рамках цифровизации государственного управления представлен в Таблице 1.

Таблица 1. Сравнительный анализ отечественного и зарубежного опыта проектного управления в сфере цифровизации государственной власти¹¹

Страна	Название проектов	Общее финансирование	Особенности реализации
Россия	ФЦП «Электронная Россия» ГП «Информационное общество» НП «Цифровая экономика»	Около 4,2 трлн руб.	Разработка нормативно-правовой базы. Внутренние успехи в сфере предоставления государственных услуг.
США	e-Authentification e-Government	Свыше 100 млрд долл. США	Создание профильного ведомства. Внедрение системы анализа больших данных в государственное управление.
ФРГ	i2010 IDABS ISA	Более 60 млрд евро	Упрощение документооборота в налоговой сфере. Несовместимость платформ разных уровней власти.
КНР	Government Online	Свыше 150 млрд долл. США	Ликвидация цифровой безграмотности. Снижение уровня преступности.

Таким образом, можно заключить, что опыт России в сфере реализации концепции электронного правительства по качеству не уступает зарубежным партнерам. Однако стоит отметить, что полученные результаты в России не являются пределом и иностранный опыт можно использовать, чтобы применить лучшие технологии и методы в целях достижения поставленной цели.

Расчет эффективности инвестирования в сферу электронного правительства

В рамках данного исследования предлагается внедрить в работу оценку эффективности финансовой деятельности государства в сфере электронного правительства.

Предложенный метод нацелен на оценку эффективности вкладываемых государством денежных средств в реализацию концепции электронного правительства. Особенностью является учет только качественных, а не количественных показателей.

Основу методики составляет Индекс эффективности инвестиций в развитие электронного правительства (Efficiency index of investments in the development of e-government — EIIDEG), разработанный авторами. Данный индекс рассчитывается из отношения социального эффекта к доле затрат государства на ЭП:

$$EIIDEG = \frac{SE}{C}, \quad (1)$$

где SE — социальный эффект, рассчитываемый как отношение количества обращений, поданных через порталы электронного правительства, к общему числу населения страны; C — доля затрат, рассчитываемая как отношение затрат государства на развитие электронного правительства к общим затратам.

¹¹ Составлено авторами.

Под социальным эффектом стоит понимать результат изменений в обществе, который нельзя выразить в материальном или денежном эквивалентах.

Таким образом, при составлении рейтинга лидерами по Индексу EIIDEГ будут те государства, у которых значение индекса наибольшее, то есть социальный эффект стремится к максимуму, а доля затрат — к минимуму. Стоит учесть, что допустимое минимальное значение Индекса — 0 пунктов, а максимальное не ограничено.

Используя данные из Таблицы 2, можно провести расчеты по предложенной методике, определить значение Индекса EIIDEГ и сравнить полученные результаты, распределив государства по рейтингу (Таблица 3).

Таблица 2. Исходные данные для расчета Индекса EIIDEГ¹²

Показатель	США	ФРГ	КНР	РФ
Затраты на ЭП в 2020 году, млрд долларов США	76,95	23,312	98,428	4,063
Общие расходы государства за 2020 год, млрд долларов США	3078	861,9	2460,7	307,2
Доля затрат на ЭП от общих расходов	0,025	0,027	0,04	0,0132
Количество электронных обращений в 2020 году, млн шт.	187	150	178	208
Численность населения на конец 2020 года, млн чел.	329,48	83,24	1410,93	144,10
Социальный эффект	0,568	1,8	0,126	1,443

Результаты расчетов Индекса EIIDEГ представлены в Таблице 3.

Таблица 3. Рейтинг стран по Индексу эффективности инвестиций в развитие электронного правительства¹³

Страна	Индекс EIIDEГ	Место в рейтинге исследуемых стран
США	22,72	3
ФРГ	66,67	2
КНР	3,15	4
РФ	111	1

Из данной таблицы видно, что явным лидером по расчету EIIDEГ является Российская Федерация. Германия и США занимают средние позиции с большим разрывом по значению индекса. Китай же показывает низкую эффективность государственного инвестирования в отрасль цифровизации государственной власти.

Для более глубокого и точного анализа полученных результатов предлагается рассмотреть Рисунок 2, в котором в виде гистограммы визуализировано сравнение значения компонентов EIIDEГ.

¹² Составлено авторами на основе данных [The global economy](#).

¹³ Составлено авторами.

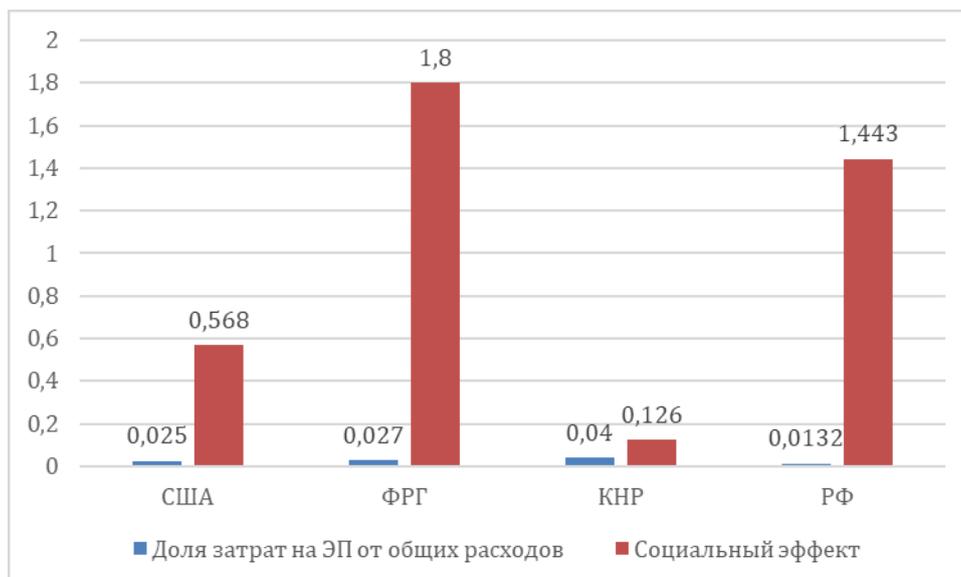


Рисунок 2. Сравнение компонентов формулы Индекса EIDEG по исследуемым странам¹⁴

Рисунок 2 показывает, что Китай при максимальной доле затрат на электронное правительство получает минимальный социальный эффект, Россия, наоборот, при минимальной доле затрат — максимальный социальный эффект. Соотношение затрат и социального эффекта в США и Германии соизмеримо.

Выводы

Проведенные расчеты показали, что для достижения поставленных целей в рамках реализации концепции электронного правительства объем бюджетных ассигнований не играет решающую роль. Основной упор в рамках проектного управления должен делаться на механизмы, инструменты и методы государственного воздействия на сферу деятельности. Данную гипотезу подтверждает тот факт, что Россия при минимальных затратах получает максимальный эффект, а Китай — наоборот.

Теоретические особенности моделей реализации концепции электронного правительства и сравнительный анализ зарубежного и отечественного опыта показывают важность стратегического управления, грамотного планирования и прогнозирования, а также использования рациональных инструментов государственного управления. Так, опыт проектного управления США показывает их направленность на формирование грамотной информационной архитектуры и обеспечение безопасности данных. Опыт Германии подтверждает их близость к континентально-европейской модели электронного правительства: деятельность правительства в период реализации концепции была максимально направлена на население и упрощение жизни. Китай же не показал значительных социальных эффектов, что, в общем, не предполагается в концепции азиатской модели электронного правительства, деятельность правительства нацелена на инновации, цифровизацию в целом, но не на повышение степени доверия граждан к новым технологиям и внедрение таких технологий для удобства общества.

Опыт России в рамках данного исследования можно назвать одним из самых успешных. Несмотря на провальные реализации самых первых программ и проектов, относительно небольшой объем финансирования сферы цифровизации, российское правительство смогло

¹⁴ Составлено авторами.

достичь значительных результатов. Анализируя отечественный опыт реализации концепции электронного правительства, можно выделить такие особенности, как быстрые темпы автоматизации процесса предоставления государственных и муниципальных услуг; широкая нормативно-правовая база, охватывающая многие аспекты функционирования электронного правительства; относительно частая смена политики в области цифровизации государственного управления; активное вовлечение граждан в цифровую среду; повышение лояльности населения к цифровым технологиям.

В целях совершенствования проектного управления в России в рамках реализации концепции электронного правительства предлагается:

1. Развить проектное управление в сферу развития информационной «архитектуры», или среды. На сегодняшний день государственные платформы выглядят разрозненно. Каждый информационный портал того или иного ведомства отличается своей наполненностью, дизайном, актуализацией и т.д. Кроме того, данные порталы строятся на различных информационных началах, что добавляет определенные сложности при электронном взаимодействии.

2. Популяризовать внедрение новых технологий в городскую среду. Сегодня такой процесс наблюдается только в крупных городах (Москва, Санкт-Петербург, Казань). Внедрение результатов инновационной деятельности в городскую среду позволит грамотно анализировать проблемы развития территорий, а также осуществлять мониторинг.

3. Актуализировать проблемы информационной безопасности в обществе. В рамках данной инициативы предлагается подойти к решению проблемы комплексно: и с точки зрения системы образования, и кибермониторинга, и технологий для информационной защиты.

Данные меры были реализованы в ряде иностранных государств, в том числе и в исследуемых. Реализация же данных проектов позволила анализируемым странам достичь определенных успехов и больших шагов на пути к реализации концепции электронного правительства. Таким образом, бенчмаркинг позволит России выйти на новый уровень становления и функционирования электронного правительства.

Заключение

В качестве общих выводов необходимо подчеркнуть важность информационного развития государств в связи с общемировой тенденцией стремления к автоматизации и цифровизации в целях упрощения процессов управления. В период актуализации шестого технологического уклада в Российской Федерации важно укреплять свои международные позиции, в том числе и в информационной сфере.

В связи с этим для Правительства России является актуальным вопрос о грамотном планировании деятельности и прогнозировании развития государства. Для минимизации управленческих ошибок необходимо использовать передовой опыт в реализации концепции и стараться минимизировать ошибки управления, выявленные не только в России, но и в ряде зарубежных стран.

Таким образом, в ходе исследования описание теоретической базы позволило сформировать общее представление о концепции электронного правительства. Некоторые понятия и термины авторов дополнили действующую теоретическую базу.

Анализ отечественного и зарубежного опыта реализации концепции электронного правительства позволил провести сравнительный анализ проектного управления исследуемых стран. Сравнительный анализ, в свою очередь, способствовал выявлению недостатков и преимуществ в реализации концепции. Проведение расчета эффективности инвестиций

в электронное правительство позволил оценить усилия, прилагаемые государствами для реализации поставленных целей. Расчет эффективности выявил значимость финансовой и организационной составляющих управления.

Рекомендации, выработанные на основе передового зарубежного опыта, должны поспособствовать ускорению темпов развития электронного правительства в России за счет применения бенчмаркинга.

Список литературы:

Акаткин Ю.М. Ясиновская Е.Д. Цифровая трансформация государственного управления. Датацентричность и семантическая интероперабельность. М.: ДПК Пресс, 2018.

Белов В.Б. Новое правительство ФРГ и германо-российские отношения. Часть 1 // Научно-аналитический вестник ИЕРАН. 2022. № 1 (25). С. 67–78. DOI: [10.15211/vestnikieran120226778](https://doi.org/10.15211/vestnikieran120226778)

Ваславский Я.И., Габуев С.В. Варианты развития электронного правительства. опыт России, США, КНР // Международные процессы. 2017. Т. 15. № 1 (48). С. 108–125. DOI: [10.17994/IT.2017.15.1.48.9](https://doi.org/10.17994/IT.2017.15.1.48.9)

Груднов Д.В. Электронные партисипативные технологии в осуществлении современного публичного управления и деятельности электронного правительства // Вестник МГЭИ (On Line). 2020. № 2. С. 301–313. DOI: [10.37691/2619-0265-2020-0-2-301-313](https://doi.org/10.37691/2619-0265-2020-0-2-301-313)

Давиденко А.С. Концепция электронного правительства и цифровизация политической системы // Территория новых возможностей. Вестник Владивостокского государственного университета экономики и сервиса. 2020. № 4. С. 30–38. DOI: [10.24866/VVSU/2073-3984/2020-4/030-038](https://doi.org/10.24866/VVSU/2073-3984/2020-4/030-038)

Дрожжинов В.И., Куприяновский В.П., Евтушенко С.Н., Намиот Д.Е. Стратегический подход к формированию цифрового правительства США // International Journal Of Open Information Technologies. 2017. Т. 5. № 4. С. 29–54.

Солодовник А.И., Яковлев Н.А. Концепция e-government (электронное правительство) в информационном обществе и цифровой экономике: практика и перспективы // Инновации и инвестиции. 2019. № 11. С. 164–166.

Hanson C., Luedtke S., Spicer N., Sørensen J.S., Mayhew S., Mounier-Jack S. National Health Governance, Science and the Media: Drivers of COVID-19 Responses in Germany, Sweden and the UK in 2020 // British Medical Journal Global Health. 2021. Vol. 6. Is. 12. DOI: [10.1136/bmjgh-2021-006691](https://doi.org/10.1136/bmjgh-2021-006691)

Mukhoryanova O.A., Novikova I.V., Rudich S.B., Bogushevich E.V. E-Government in the Western European Countries, Asia and in the USA // Indian Journal of Science and Technology. 2016. Vol. 9. Is. 16. DOI: [10.17485/ijst/2016/v9i16/90757](https://doi.org/10.17485/ijst/2016/v9i16/90757)

Suardi I. E-Government, Governance and Corruption in Asian Countries // Emerging Markets Business and Management Studies Journal. 2021. Vol. 8. Is. 2. P. 137–150.

Sultanova G, Subebayeva Z., Aitkulova S., Kendjassarova A. Structural Mechanisms for Implementing Project Management in Government Bodies // Статистика, учет и аудит. 2021. № 1(80). С. 104–108. DOI: [10.51579/1563-2415.2021-1.19](https://doi.org/10.51579/1563-2415.2021-1.19)

Vepkhvia G. E-government and E-governance: Various or Multifarious Concepts // International Journal of Scientific and Management Research. 2022. Vol. 5. Is. 1. P. 183–196. DOI: [10.37502/IJSMR.2022.5111](https://doi.org/10.37502/IJSMR.2022.5111)

References:

Akatkin Yu.M. Yasinovskaya E.D. (2018) *Tsifrovaya transformatsiya gosudarstvennogo upravleniya. Datsentrichnost' i semanticheskaya interoperabel'nost'* [Digital transformation of public administration. Data-centricity and semantic interoperability]. Moscow: DPK Press.

- Belov B.V. (2022) The New Government of Germany and German-Russian Relations. Part 1. *Nauchno-analiticheskiy vestnik IE RAN*. № 1 (25). P. 67–78. DOI: [10.15211/vestnikieran120226778](https://doi.org/10.15211/vestnikieran120226778)
- Vaslavskiy Ya.I., Gabuev S.V. (2017) Global Trends in Electronic Governance. Cases of the U.S., China and Russia. *Mezhdunarodnyye protsessy*. Vol. 15. № 1 (48). P. 108–125. DOI: [10.17994/IT.2017.15.1.48.9](https://doi.org/10.17994/IT.2017.15.1.48.9)
- Grudnov D.V. (2020) Electronic Participatory Technologies in the Implementation of Modern Public Administration and E-Government Activities. *Vestnik MGEI (on line)*. № 2. P. 301–313. DOI: [10.37691/2619-0265-2020-0-2-301-313](https://doi.org/10.37691/2619-0265-2020-0-2-301-313)
- Davidenko A.S. (2020) E-government Concept and Digitalization of the Political System. *Territoriya novykh vozmozhnostey. Vestnik Vladivostokskogo gosudarstvennogo universiteta ekonomiki i servisa*. № 4. P. 30–38. DOI: [10.24866/VVSU/2073-3984/2020-4/030-038](https://doi.org/10.24866/VVSU/2073-3984/2020-4/030-038)
- Drozhdzhinov V.I., Kupriyanovsky V.P., Evtushenko S.N., Namiot D.E. (2017) On Strategic Approach to the Formation of the US Digital Government. *International Journal of Open Information Technologies*. Vol. 5. № 4. P. 29–54.
- Solodovnik A.I., Yakovlev N.A. (2019) The Concept of E-Government in the Information Society and the Digital Economy: Practice and Prospects. *Innovatsii i investitsii*. № 11. P. 164–166.
- Hanson C., Luedtke S., Spicer N., Sørensen J.S., Mayhew S., Mounier-Jack S. (2021) National Health Governance, Science and the Media: Drivers of COVID-19 Responses in Germany, Sweden and the UK in 2020. *British Medical Journal Global Health*. Vol. 6. Is. 12. DOI: [10.1136/bmjgh-2021-006691](https://doi.org/10.1136/bmjgh-2021-006691)
- Mukhoryanova O.A., Novikova I.V., Rudich S.B., Bogushevich E.V. (2016) E-Government in the Western European Countries, Asia and in the USA. *Indian Journal of Science and Technology*. Vol. 9. Is. 16. DOI: [10.17485/ijst/2016/v9i16/90757](https://doi.org/10.17485/ijst/2016/v9i16/90757)
- Suardi I. (2021) E-Government, Governance and Corruption in Asian countries. *Emerging Markets Business and Management Studies Journal*. Vol. 8. Is. 2. P. 137–150.
- Sultanova G, Subebayeva Z., Aitkulova S., Kendjassarova A. (2021) Structural Mechanisms for Implementing Project Management in Government Bodies. *Statistika, uchet i audit*. № 1 (80). P. 104–108. DOI: [10.51579/1563-2415.2021-1.19](https://doi.org/10.51579/1563-2415.2021-1.19)
- Vepkhvia G. (2022) E-government and E-governance: Various or Multifarious Concepts. *International Journal of Scientific and Management Research*. Vol. 5. Is. 1. P. 183–196. DOI: [10.37502/IJSMR.2022.5111](https://doi.org/10.37502/IJSMR.2022.5111)

Дата поступления/Received: 26.03.2022

Методика управления затратами на государственные услуги и содержание инфраструктуры

Пьянкова Светлана Григорьевна

Доктор экономических наук, профессор, Институт экономики и финансов, Уральский государственный экономический университет, Екатеринбург, РФ.

E-mail: silen_06@list.ru

SPIN-код РИНЦ: [9238-3053](#)

ORCID ID: [0000-0002-7072-9871](#)

Аркалов Дмитрий Павлович

Аспирант, Институт экономики и финансов, Уральский государственный экономический университет, Екатеринбург, РФ.

E-mail: lao48@yandex.ru

SPIN-код РИНЦ: [3076-9350](#)

ORCID ID: [0000-0002-2751-9836](#)

Аннотация

В настоящий момент в практике расчета стоимости государственных услуг населению применяется унифицированный подход, опирающийся на бухгалтерский метод калькуляции затрат. При этом в расчет норматива затрат на услуги включены расходы на абсолютно разные по своей сути процессы и направления, в частности оплата труда, страховые отчисления, содержание имущества, коммунальные расходы, приобретение оборотных и основных средств, а также закупка различных услуг, которые напрямую или косвенно необходимы для оказания самой целевой услуги. Работа посвящена исследованию действующей методики бюджетного финансирования государственных услуг на примере услуг в следующих отраслях: образование, здравоохранение, физическая культура и спорт. Методологической базой исследования послужили теоретические положения отраслевой экономики, в том числе сферы услуг, подходы к бюджетированию в государственном секторе экономики и концепции фасилити-менеджмента. Методика исследования основана на объектно-ориентированном подходе к калькуляции затрат. Авторами обозначены недостатки применяемой методики и управленческие проблемы, с которыми сталкиваются хозяйствующие субъекты в лице государственных учреждений при реализации государственного задания — оказании услуг и выполнении работ. Проблема распределения финансовых ресурсов между затратами на общехозяйственные нужды и содержание имущества и непосредственно прямыми затратами, которые необходимы для оказания услуг, является одной из управленческих проблем в планировании финансово-хозяйственной деятельности. При дефиците бюджетного финансирования это является актуальным вопросом: трудно сделать выбор и балансировать на грани приемлемого качества оказания услуг, при этом поддерживать в пригодном состоянии имущество, находящееся в оперативном управлении, которое необходимо для оказания этих же услуг. В работе отмечены противоречия и трудности, возникающие в повседневной финансово-хозяйственной деятельности государственных учреждений сферы услуг. Для решения обозначенных проблем авторы предлагают пересмотреть методику определения значений базовых нормативов затрат на услуги и работы.

Ключевые слова

Государственные услуги, государственное задание, нормативы затрат, управление затратами, содержание инфраструктуры, социальные услуги, услуги населению, государственное управление.

Cost Management Methodology for Public Services and Infrastructure Maintenance

Svetlana G. Pyankova

DSc (Economics), Professor, Institute of Economics and Finances, Ural State University of Economics, Yekaterinburg, Russian Federation.

E-mail: silen_06@list.ru

ORCID ID: [0000-0002-7072-9871](#)

Dmitriy P. Arkalov

Postgraduate student, Institute of Economics and Finances, Ural State University of Economics, Yekaterinburg, Russian Federation.

E-mail: lao48@yandex.ru

ORCID ID: [0000-0002-2751-9836](#)

Abstract

At the moment, in the practice of calculating the cost of public services to the population, a unified approach is used, based on the accounting method of costing. At the same time, the calculation of the standard cost for services includes expenses for processes and areas that are completely different in nature, in particular wages, insurance premiums, property maintenance, utility costs, the acquisition of working capital and fixed assets, as well as the purchase of various services that are directly or indirectly necessary for providing the target service itself. The work is devoted to the study of the current methodology of budgetary financing of public services on the example of services in the following sectors: education, health care, physical culture and sports. The methodological basis of the study was the theoretical provisions of the sectoral economy, including the service sector; approaches to budgeting in the public sector of the economy and the concept of facility management. The research methodology is based on an object-oriented approach to costing. The authors identified the shortcomings of the applied methodology and management problems faced by business entities represented by state institutions in the implementation of the state task: the provision of services and the performance of work. The problem of financial resources distribution between the costs of general business needs and the maintenance of property, and directly the direct costs that are necessary for the provision of services, is

one of the management problems in planning financial and economic activities. With a shortage of budget funding, this is an urgent issue: it is difficult to make a choice and balance on the verge of an acceptable quality of services, while maintaining in a suitable condition the property that is under operational management and which is necessary for providing the same services. The paper notes the contradictions and difficulties that arise in the daily financial and economic activities of state institutions in the service sector. To solve the identified problems, the authors propose to revise the methodology for determining the values of the basic standards for the costs of services and works.

Keywords

Public services, government task, cost standards, cost management, infrastructure maintenance, social services, public services, public administration.

Введение

Правительства стран играют ключевую роль в обществе, предоставляя гражданам и предприятиям доступ к ряду различных государственных услуг. Ввиду чего существует постоянная потребность в способах повышения прозрачности, оперативности и эффективности предоставления этих услуг [Lynn et al. 2022]. Рассматриваемые в настоящей работе отрасли образования, здравоохранения, физической культуры и спорта (ФКиС) опираются на принцип государственного подхода к управлению и финансированию, о чем свидетельствуют формы образования юридических лиц в данных отраслях: казенные, бюджетные и автономные учреждения. В финансовом обеспечении такого подхода лежат целевые субсидии или субсидии на обеспечение выполнения государственного задания¹. Государственное задание является документом, который содержит объемные и финансовые показатели по определенным услугам или работам, включенным во всероссийский и региональный перечни работ и услуг. Для государства это является прямым инструментом бюджетного финансирования, который характерен не только для России [Шмидт и др. 2021]. По факту это государственный заказ на определенное количество работ и услуг за счет бюджетных средств, направленный на удовлетворение заказчика в лице государства (региона, муниципалитета) и получателей (граждан, юридических лиц). Предоставление государственных услуг населению, по сути, является функцией распределения обязанностей и ответственности между различными учреждениями, находящимися в ведомстве органов власти [Shittu 2020]. С помощью подведомственных учреждений государство реализует свои социальные функции, тем более что, в соответствии с пунктом 1 статьи 7 Конституции России, Российская Федерация является социальным государством, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека. Кроме того, существуют гранты и национальные проекты, направленные на поддержку и развитие социальных сфер и отраслей. В дополнение к государственному финансированию бюджетные и автономные учреждения имеют право заниматься привлечением внебюджетных средств, но на сегодняшний день не существует четких критериев распределения бюджетных и привлеченных средств на коммунальные расходы, содержание и ремонт имущества, хозяйственные и прочие расходы.

Цель статьи — предложить методику управления затратами на государственные услуги с разделением действующих базовых нормативов затрат непосредственно на оказание самих услуг и содержание используемых объектов инфраструктуры.

Для достижения поставленной цели необходимо решить следующие задачи:

- 1) рассмотреть содержательную характеристику государственных услуг и работ, оказываемых населению, выявить их принципиальные отличия;
- 2) выявить и описать существующие недостатки действующей методики расчета нормативных затрат на государственные услуги и работы;

¹ Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 г. № 145-ФЗ (ред. от 31.07.2020) // КонсультантПлюс [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_19702/ (дата обращения: 14.04.2022).

- 3) обосновать необходимость подхода к финансированию содержания инфраструктуры, используемой для оказания государственных услуг в отраслях социальной сферы, в виде отдельного норматива затрат.

Действующая методика бюджетного финансирования государственных услуг

В общероссийской практике, согласно разъяснениям Министерства финансов России, при финансовом обеспечении государственного задания предусмотрено два направления: услуги и работы.

Услуга — это результат деятельности учреждения в интересах определенного физического (юридического) лица² — получателя услуги. Для услуги характерно определенное число потребителей и однородность, как следствие, норматив затрат может быть рассчитан на единицу оказания услуги, соответственно, возможно определить точное количество получателей услуг. В части государственных услуг можно сказать, что применяется принцип нормативно-подушевого финансирования, при котором каждая услуга привязана к конкретному получателю [Генералов и др. 2017]. Работа же является результатом деятельности учреждения в интересах неопределенного количества лиц или общества в целом³. Для работы оценить точное количество получателей затруднительно, а сами работы значительно отличаются по своей сути.

Обобщив данные определения, можно сделать вывод, что основное отличие работ от услуг заключается в количестве получателей при их оказании и выполнении и возможности их счета.

Государственное задание является отправной точкой для государственных учреждений в планировании финансового-хозяйственной деятельности. Именно этот документ определяет размер финансового обеспечения и нормативов для заданного объема услуг и работ, оказываемых государственными учреждениями. Состав этих нормативов определяет распределение финансовых ресурсов на оплату труда, а также на закупку товаров, работ и услуг сторонних организаций [Генералов и др. 2016], необходимых для оказания услуг и выполнения работ.

В настоящее время действующая методика расчета нормативных затрат разделяется в пределах одного норматива на затраты, непосредственно связанные с оказанием государственной услуги, и затраты на общехозяйственные нужды⁴. В расширенном виде нормативные затраты на оказание услуг, в частности, в отраслях образования (высшее), здравоохранения и ФКиС рассчитываются в соответствии со следующей формулой (1)⁵:

² Документ от 16.11.2011 // Минфин России [Электронный ресурс]. URL: https://minfin.gov.ru/ru/document/?id_4=14693-obshchaya_informatsiya (дата обращения: 14.04.2022).

³ Там же

⁴ Постановление правительства РФ от 26 июня 2015 г. № 640 «О порядке формирования государственного задания на оказание государственных услуг (выполнение работ) в отношении федеральных государственных учреждений и финансового обеспечения выполнения государственного задания» // КонсультантПлюс [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_181991/ (дата обращения: 14.04.2022).

⁵ Приказ Министерства спорта РФ от 8 февраля 2019 г. № 83 «Об утверждении общих требований к определению нормативных затрат на оказание государственных (муниципальных) услуг в сфере физической культуры и спорта, применяемых при расчете объема субсидии на финансовое обеспечение выполнения государственного (муниципального) задания на оказание государственных (муниципальных) услуг (выполнение работ) государственным (муниципальным) учреждением» // КонсультантПлюс [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_327253/2ff7a8c72de3994f30496a0ccbb1ddafdaddd518/ (дата обращения: 14.04.2022); Приказ Министерства науки и высшего образования Российской Федерации от 25 июня 2019 г. № МН-Пр-18/СК «Итоговые значения и величина составляющих базовых нормативов затрат на оказание государственных (муниципальных) услуг по реализации образовательных программ высшего образования, отраслевые корректирующие коэффициенты и порядок их применения на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов» // Гарант [Электронный ресурс]. URL: <https://base.garant.ru/72776186/> (дата обращения: 14.04.2022); Приказ Министерства здравоохранения РФ от 25 июня 2015 г. № 366н «Об утверждении Общих требований к определению нормативных затрат на оказание государственных (муниципальных) услуг в сфере здравоохранения, применяемых при расчете объема субсидии на финансовое обеспечение выполнения государственного (муниципального) задания на оказание государственных (муниципальных) услуг (выполнение работ) государственным (муниципальным) учреждением» // КонсультантПлюс [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_183953/43f39058b411cd01ca0f3eb1b75362aa8420353e/ (дата обращения: 14.04.2022).

$$N_i = (N_{i \text{ баз}}^{\text{ОТ1}} + N_{i \text{ баз}}^{\text{МЗ}} + N_{i \text{ баз}}^{\text{РЕЗ1}} + N_{i \text{ баз}}^{\text{ИНЗ}} + N_{i \text{ баз}}^{\text{КУ}} + N_{i \text{ баз}}^{\text{СНИ}} + N_{i \text{ баз}}^{\text{СОЦДИ}} + N_{i \text{ баз}}^{\text{РЕЗ2}} + N_{i \text{ баз}}^{\text{УС}} + N_{i \text{ баз}}^{\text{ТУ}} + N_{i \text{ баз}}^{\text{ОТ2}} + N_{i \text{ баз}}^{\text{ПНЗ}}) * K_{\text{отр}} * K_{\text{тер}} \quad (1)$$

Несмотря на абсолютно разное содержание, методики оказания и цели услуг в указанных отраслях, методики расчета в документах одинаковы и унифицированы. При этом стоит отметить, что на сегодняшний день в области здравоохранения существует 1 054 услуги, в области образования (высшее) — 69 519 услуг и 973 услуги в области ФКиС⁶.

Значения переменных норматива и примеры их отнесения к классификатору операций сектора государственного управления (КОСГУ) в соответствии с рекомендациями Министерства финансов России представлены в Таблице 1.

Таблица 1. Состав переменных базового норматива затрат⁷

Переменная	Значение переменной	КОСГУ (примеры)
1	2	3
Затраты, непосредственно связанные с оказанием государственной услуги		
ОТ ₁	Затраты на оплату труда с начислениями на выплаты по оплате труда работников, непосредственно связанных с оказанием услуги	211, 213
МЗ	Затраты на приобретение материальных запасов и на приобретение движимого имущества (основных средств и нематериальных активов)	310, 345, 346
РЕЗ ₁	Затраты на формирование резерва на полное восстановление состава объектов особо ценного движимого имущества	310
ИНЗ	Иные затраты	222, 226
Направления затрат на общехозяйственные нужды		
КУ	Затраты на коммунальные услуги	223
СНИ	Затраты на содержание объектов недвижимого имущества	225
СОЦДИ	Затраты на содержание объектов особо ценного движимого имущества	225, 226, 344
РЕЗ ₂	Затраты на формирование резерва на полное восстановление состава объектов особо ценного движимого имущества	225, 226, 310
УС	Затраты на приобретение услуг связи	221
ТУ	Затраты на приобретение транспортных услуг	222
ОТ ₂	Затраты на оплату труда вспомогательных работников	211, 213
ПНЗ	Затраты на прочие общехозяйственные нужды	226, 344, 346, 349
K _{отр}	Отраслевой корректирующий коэффициент	—
K _{тер}	Территориальный корректирующий коэффициент	—

Одними из значимых проблем при формировании норматива затрат являются расчет норм трудозатрат и определение фактического удельного веса этих трудозатрат среди всех работников, которые принимают участие в предоставлении услуг как напрямую, так и косвенно [Бондаренко и др. 2018].

⁶ Общероссийские базовые (отраслевые) перечни (классификаторов) государственных и муниципальных услуг, оказываемых физическим лицам // Электронный бюджет [Электронный ресурс]. URL: <http://budget.gov.ru/Госсектор/Государственные-услуги/Перечни-классификаторы-государственных-и-муниципальных-услуг-и-работ/Общероссийские-базовые-отраслевые-перечни-классификаторов-государственных-и-муниципальных-услуг-оказываемых-физическим-лицам> (дата обращения: 14.04.2022).

⁷ Источник: Таблица соответствия видов расходов классификации расходов бюджетов и статей (подстатей) классификации операций сектора государственного управления, применяемая в 2022 году // Минфин России [Электронный ресурс]. URL: https://minfin.gov.ru/ru/document/?id_4=133553-tablitsa_sootvetstviya_vidov_raskhodov_klassifikatsii_raskhodov_budzhetrov_i_statej_podstatej_klassifikatsii_operatsii_sektora_gosudarstvennogo_upravleniya_primenyaemaya_v_20/ (дата обращения 15.06.2022).

Одной из отличительных особенностей услуг в здравоохранении, образовании и ФКиС является непосредственное участие самого получателя услуги в ее производстве [Постникова 2008].

С позиции финансового обеспечения модель оказания услуг будет состоять из направлений затрат в соответствии с нормативом (Рисунок 1).



Рисунок 1. Модель затрат при формировании конечного продукта⁸

В представленной интерпретации входными ресурсами служат денежные средства (бюджетное финансирование). В блоке «процесс» на Рисунке 1 обозначены направления расходов, предусмотренные нормативов для оказания услуги. В основе производства самой услуги лежит организация договорной и закупочной деятельности в учреждениях. При этом под конечным продуктом понимаются новые качества или состояние получателя услуги, которые являются целевыми в назначении самих услуг, так как, как отмечалось выше, получатель услуги принимает непосредственное участие в ее производстве. То есть здесь преобладает нацеленность на результат и возможность сравнения состояния человека до получения услуги и после, что соответствует принципам ориентации бюджетного финансирования на результат [Веремеева 2018].

При формировании конечного продукта учреждения в своем распоряжении имеют только человеческий капитал (штатные сотрудники) — годовой объем физического и интеллектуального живого труда, который напрямую или косвенно задействуется в данном процессе [Ярушкина, Кобелева 2018]. Оплата труда штатных сотрудников выражена переменными OT_1 и OT_2 (см. Таблицу 1). Ввиду того, что учреждения сферы услуг самостоятельно не производят материальные запасы, основные средства, энергоресурсы и прочее, для полноценного оказания услуг необходимо привлечение сторонних профильных организаций (Рисунок 2).

⁸ Составлено авторами.

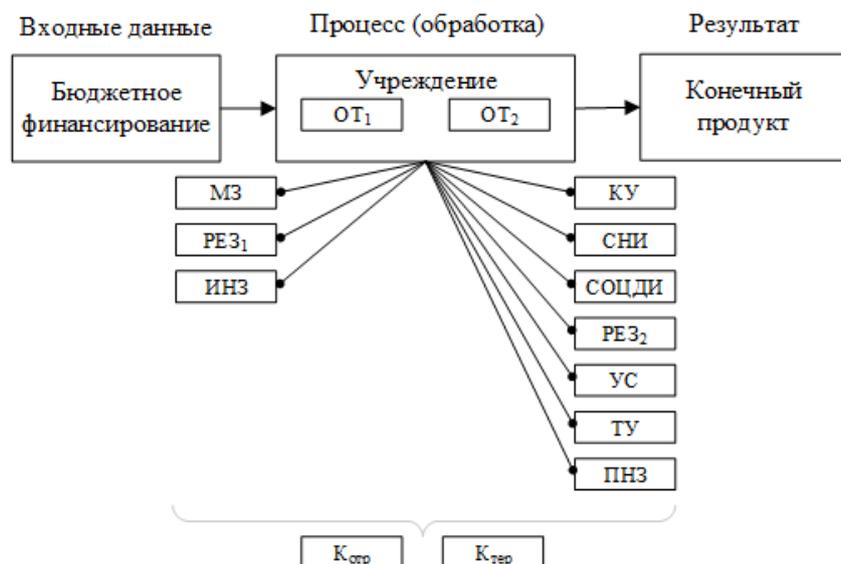


Рисунок 2. Внутренние возможности учреждения формировать конечный продукт⁹

Фактически переменные норматива затрат формируют содержательную модель, а их финансовые значения — нормативную модель, которая показывает, как должно быть. Поскольку состав норматива затрат определяет только расходную часть хозяйствующих субъектов, соответственно, доходная часть через государственное задание должна соответствовать нормативу.

На Рисунке 3 показаны направления расходов, которые допустимы и необходимы для оказания услуг, а также для выполнения работ в целях выполнения государственного задания.

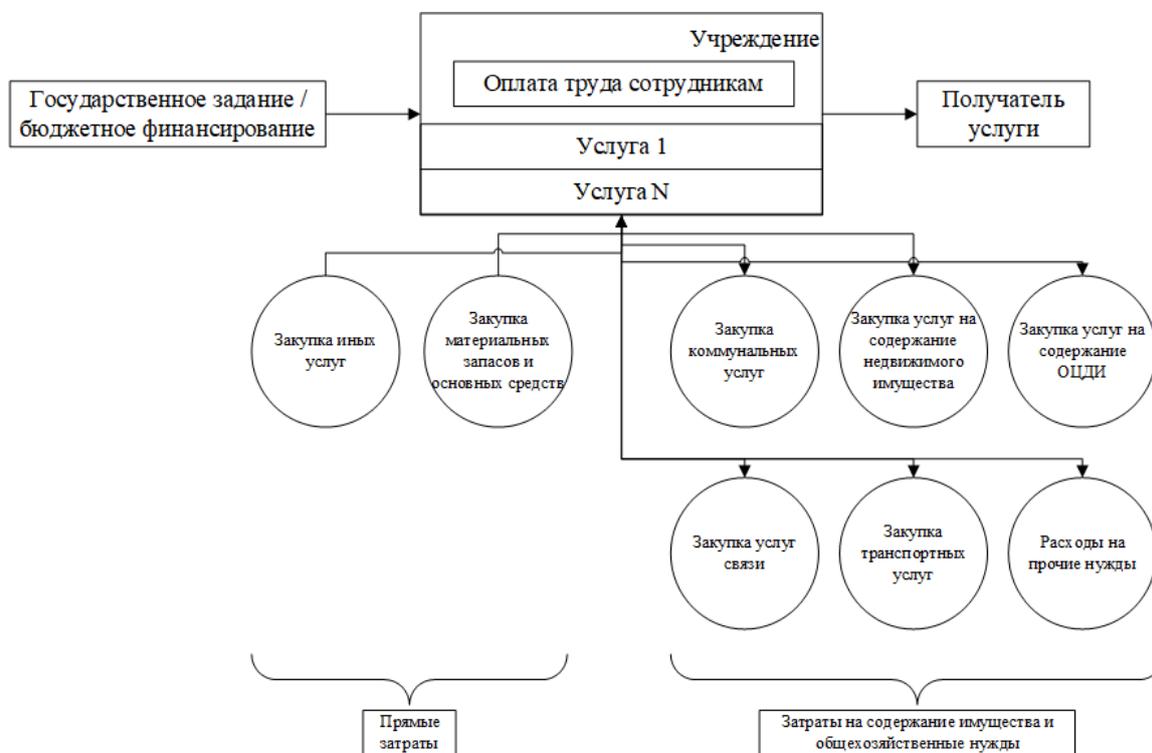


Рисунок 3. Необходимые расходы на оказание услуг в рамках государственного задания¹⁰

⁹ Составлено авторами.

¹⁰ Составлено авторами.

Из Рисунке 3 видно, что затраты на содержание имущества имеют более обширные направления закупок, чем прямые затраты на услуги, что косвенно подчеркивает необходимость и важность материальной составляющей и материального базиса для оказания самих услуг.

Проблемы в нормативном финансировании при дефиците бюджета

Так как по своей сути любой базовый норматив затрат на государственные услуги подразумевает конкретное денежное выражение, то каждая переменная имеет свое финансовое значение. Однако при дефиците бюджетного финансирования происходит уменьшение значений переменных путем использования корректирующих коэффициентов. В результате учреждения не имеют возможностей материально стимулировать работников за высокий результат [Великданы, Буланкина 2018], так как на покрытие фактической заработной платы необходимо заимствовать денежные средства из других направлений расходов. В результате для полного обеспечения заработной платой происходит перераспределение расходов за счет уменьшения затрат на прочие закупки товаров, работ и услуг. Дополнительное стимулирование становится возможным только за счет внебюджетных источников, доходы от которых фактически покрывают заработную плату в должном размере.

На сегодняшний день правила регулирования соотношений затрат внутри базового норматива при дефиците бюджета не прописаны однозначно, и в результате наблюдается плюрализм мнений о соотношения направлений расходов. Сложившаяся ситуация порождает заимствование внутри норматива от одних переменных к другим, несмотря на то, что внутри услуг каждое направление расходов имеет конкретное финансовое значение, в практической деятельности данный учет не ведется, бюджетная роспись и план финансово-хозяйственной деятельности составляются исходя из общего объема государственного задания и требований бухгалтерского учета, а принцип калькуляции затрат не основывается на видах деятельности [Kaplan, Cooper 1998] — перечне услуг и работ, которые оказывают учреждения. В результате чего экономический учет с привязкой к результату не ведется, то есть невозможно вычислить объем непосредственных затрат, которые были осуществлены на оказание конкретной услуги или выполнение работы.

Фактически планирование и расчет базовых нормативов затрат по услугам и работам носят формальный характер, а значения этих нормативов практически необходимы только для определения объема финансирования. Отражаясь в доходной части плана финансово-хозяйственной деятельности учреждений, общий объем субсидий на государственное задание совпадает только по итоговому объему финансирования с расходной частью. Таким образом выражается приоритет учета, а не прикладного направления с приоритетом на результат в контексте формирования конечного продукта. Данный недостаток обусловлен еще тем, что цель оказания услуги и содержания объектов инфраструктуры абсолютно разные, несмотря на то, что услуги оказываются на самих объектах.

В хозяйственной деятельности не имеет значение, сколько граждан получают услуги в течение недели, месяца или года: затраты на техническое обслуживание пожарной сигнализации, систем видеонаблюдения, систем контроля и управления доступом, опрессовку, отопление или уборку снега с крыши (в зимнее время) и т.д. будут одинаковы. Приведенные затраты не зависят от количества получателей услуг, они привязаны к мощности, техническому состоянию и размеру объекта инфраструктуры, который необходим для оказания услуг населению.

Затраты на содержание объектов инфраструктуры, используемой для оказания услуг, в каждом регионе разные. Объем расходов зависит от тарифов на энергоресурсы, погодных условий, фактического износа самих объектов, и в результате при принятии решения о выборе направлений затрат в рамках базового норматива в первоочередном порядке идут затраты на заработную плату с отчислениями и поддержание объектов инфраструктуры в пригодном для эксплуатации состоянии. Данная ситуация характерна не только для российской модели, но и для западной, где доля участия правительства в финансовой поддержке выросла (на примере спортивных объектов) [Alakshendra 2016]. Таким образом, содержание инфраструктуры, необходимой для качественного оказания услуг, из средства становится целью, что в принципе не редкость в российской модели управления в целом [Прохоров 2021]. Возникает вопрос: что первичнее — оказание услуги как результат или содержание объектов инфраструктуры как процесс?

В последние годы со стороны государства большой акцент делается на привлечение внебюджетных источников финансирования и оказание платных услуг [Курбанаева, Губайдуллина 2020]. Полученные средства также могут быть потрачены на уставную деятельность, в том числе на содержание имущества. При этом внебюджетная деятельность не должна противоречить уставным целям и ухудшать качество оказания государственных услуг. Наличие в оперативном управлении обособленного имущества, собственником которого является субъект Российской Федерации или муниципалитет, право собственности, самостоятельная имущественная ответственность и самостоятельное ведение хозяйственной деятельности позволяют говорить о признаках, которые характерны для субъектов предпринимательской деятельности [Чекурда 2019]. С другой стороны, форма баланса государственных учреждений направлена на выражение интересов распорядителей бюджетных средств, что характеризует их как часть бюджетного процесса, нежели как самостоятельные субъекты [Фалей, Гайдай 2018]. Единая для всех государственных учреждений бюджетная политика обязывает к контролю за эффективностью деятельности, целевым использованием бюджетных средств, к единообразию организации бухгалтерского учета и формированию финансовой отчетности, а наличие большого количества регламентирующих и регулирующих документов полностью исключает «любую свободу творчества» в части источников доходов и направлений расходов. В результате возникает двойное мнение в целеполагании, особенно у учреждений, чьи услуги не пользуются большим спросом у населения по сравнению с другими, это в первую очередь касается услуг в области ФКиС [Пьянкова, Аркалов 2021]. Не требует доказательств тот факт, что приоритет в расходах на платные услуги в области здравоохранения и образования выше, чем на физкультурно-оздоровительные и спортивные услуги, которые у населения относятся скорее к области досуга и развлечений, чем к услугам первой необходимости.

В зарубежной практике оказания государственных услуг существуют соглашения с профсоюзными организациями. На примере Великобритании были сделаны попытки такого сотрудничества путем внедрения новых систем финансового контроля вместе с классическими критериями всеобщего управления качеством (бенчмаркинг, мониторинг эффективности, обучение и аутсорсинг), которые использовались для сокращения затрат, обеспечения непрерывного улучшения качества и открытия новых возможностей государственного сектора услуг, что имело свои определенные успехи [Danford et al. 2009]. Относительно передачи полномочий частным организациям на оказание государственных услуг также на примере Великобритании не были выявлены явные положительные стороны. При этом был сделан вывод о зависимости качества услуг от отношения самих работников, которые услуги предоставляют [Stevens, Grout 2003]. В российской практике такую функцию могут выполнять некоммерческие общественные организации.

Для определения правил по направлениям расходов в части содержания и эксплуатации объектов инфраструктуры за счет бюджетных средств в рамках норматива затрат и внебюджетных источников необходимо построить равновесную модель, в которой будет возможно определить потенциал учреждения к внебюджетной деятельности с учетом времени использования для выполнения государственного задания, свободных площадей и человеческих ресурсов [Аркалов 2021]. При этом руководители учреждений и учредители сами будут понимать свои предельные мощности и возможности во внебюджетной деятельности.

Объектно-ориентированный подход к управлению затратами на государственные услуги и работы

В целях исключения двоякости трактовки мнений по поводу объемов прямых и косвенных затрат на оказание услуг и проблемы дисбаланса внутри норматива затрат при планировании финансово-хозяйственной деятельности государственными учреждениями предлагается пересмотреть подход к методике расчета нормативов на услуги путем исключения из базового норматива всех затрат, связанных с содержанием имущества и общехозяйственными нуждами. В результате останутся затраты, которые напрямую связаны с формированием конечного продукта при оказании услуг. Любая экономическая система, которой, в частности, является каждое отдельно учреждение, состоит из трех подсистем: финансовой, производственной и обеспечивающей. Для нормального функционирования производственной подсистемы, которую для учреждений сферы услуг можно выразить как подсистему оказания (реализации) услуг, необходимо нормальное функционирование обеспечивающей подсистемы (энергоснабжение, связь и т.д.). Фактически к обеспечивающей подсистеме отнесены все расходы на общехозяйственные нужды, которые указаны в базовых нормативах. Таким образом, возникает замкнутый круг при распределении финансовых ресурсов: если не финансировать в должном объеме обеспечивающую подсистему, то со временем материально-техническая база и инфраструктура придут в негодность и оказание услуг станет невозможным; с другой стороны, если не финансировать в должном объеме подсистему оказания (реализации) услуг, то их качество будет ухудшаться и балансировать на предельном, минимально допустимом уровне качества. Описанная ситуация может выравняться за счет внебюджетных средств, которые учреждение зарабатывает, но это при условии, что на дополнительные платные услуги, которые оказывает организация, существует достаточный спрос. При наличии двух источников дохода важно сбалансировать расходы бюджетных и внебюджетных средств. Необходимо отметить, что жизненный цикл услуги и объектов инфраструктуры на порядок разные. Соответственно, подходы к планированию затрат должны быть также разными.

Для содержания и развития используемой инфраструктуры предлагается использовать объектно-ориентированный подход к ее финансированию. Этот подход потребует рассчитать государственную работу на региональном уровне и внести ее в региональный перечень работ и услуг. Состав затрат данной государственной работы в основном сформируют затраты на обеспечивающие процессы, которые предусматриваются в общехозяйственных нуждах, исключенные из состава норматива на услуги, которые при эксплуатации и содержании инфраструктуры будут отнесены к прямым расходам [Baade, Matheson 2011]. Для учреждений здравоохранения, образования и ФКиС применение регионом (или муниципальным образованием) объектно-ориентированного подхода к финансированию инфраструктуры позволит рассчитать стоимость содержания каждого используемого объекта с учетом его физического износа и перспектив развития. Стоит отметить, что стоимость одних и тех же услуг в разных учреждениях одной отрасли будет иметь одинаковое

значение. При этом техническое состояние, мощности и энергопотребление у объектов в одной отрасли могут быть разные, и, соответственно, затраты на содержание тоже будут разные, несмотря на то, что оказываются одни и те же услуги. Фактически норматив затрат на содержание объектов инфраструктуры возможно рассчитать в годовом цикле, в отличие от услуг, на которые существует сезонность по спросу. К последним можно отнести, например, физкультурно-оздоровительные услуги, особенно в летнее время.

Наглядным примером нецелесообразности включения всех затрат в базовый норматив на оказание услуг показала пандемия, вызванная COVID-19. При переводе образовательных и спортивных учреждений на дистанционный формат оказания услуг, по идее, нужно было прекратить финансирование расходов на общехозяйственные нужды, ведь преподаватели, большинство тренеров и фитнес-инструкторов выполняли свою работу онлайн, а некоторое перебрались на улицу и работали с клиентами вне помещений [Mehrsafar et al. 2021; Herwin et al. 2020]. Таким образом, имущество уже фактически не задействовалось в оказании услуг населению. Однако при принятии решения о прекращении содержания имущества и объектов инфраструктуры их необходимо было бы «заморозить». Но такое решение повлекло бы за собой дальнейшие последствия, которые выразились бы в сложностях при восстановлении прежнего режима функционирования объектов инфраструктуры.

В идею предлагаемого подхода вкладываются принципы facility management — управления инфраструктурой. Принципы фасилити-менеджмента заключаются в том, что в центре внимания оказывается обеспечение непрерывной работы объекта инфраструктуры, включая не только его жизнеобеспечение, но и всю хозяйственную деятельность. В методику разделения затрат вкладывается понимание конечного продукта, который в рамках предлагаемой работы будет иметь вид объекта инфраструктуры, пригодного в любой момент времени для оказания профильных государственных услуг с целью удовлетворения спроса получателей, а для спортивных объектов, помимо активных получателей услуг (спортсменов), удовлетворение получают еще зрители и болельщики [Duan, Liu 2020]. Таким конечным продуктом будет пользоваться множество людей в разные периоды времени и разной продолжительностью, что отражает концепцию самих работ в своем определении. В результате включение таких хозяйственных работ, как содержание всех инженерных коммуникаций и систем жизнеобеспечения здания в исправном состоянии и предотвращение аварийных ситуаций; поддержание чистоты в местах общего пользования, в занимаемых помещениях и на прилегающей территории; обеспечение энергоресурсами и их эффективное расходование; охрана и безопасность; организация инфраструктурных сервисов и т.д. [Temeljotov, Lindkvist 2020], в отдельную категорию позволит разделить затраты на непосредственное оказание соответствующих услуг и затраты на содержание объектов используемой инфраструктуры [Аркалов 2021]. Применение принципов фасилити-менеджмента сократит потребление энергии, воды и отходов при техническом обслуживании, ремонте и эксплуатации зданий [Ороку, Lee 2022]. Для беспрепятственного внедрения устойчивых практик и процессов фасилити-менеджмента требуется также поддержка на организационном уровне [Литвин, Хазов 2003]. Концепция устойчивого управления объектами уравнивает социальные, экономические и экологические последствия управленческой деятельности [Lok et al. 2018].

Ряд исследователей в области управления объектами здравоохранения делают выводы, что фасилити-менеджмент, помимо обслуживания (одного из его основных направлений), имеет стратегическое, тактическое и оперативное видение наравне с остальными вспомогательными видами деятельности (непрофильными) учреждения. Основные непрофильные направления относятся к безопасности пациентов: связь, управление информацией, забота об окружающей

среде, устойчивое развитие, человеческий фактор, управление рисками, здоровье и безопасность и управление пространством, тесно связанные с созданием здорового пространства для сотрудников, пациентов и пользователей больниц. Области, отвечающие за деятельность и службы поддержки, являются неотъемлемой частью усилий по обеспечению качества и безопасности медицинских услуг, а также способствуют достижению тройного результата медицинского обслуживания: лучший опыт ухода за пациентами; улучшение здоровья населения за счет улучшения социальных и экологических последствий; лучшие финансовые показатели [Madroñal-Ortiz et al. 2019].

Для объектов инфраструктуры, используемой для оказания услуг, предлагался расчет стоимости работы (W_i) согласно формуле (2) [Аркалов 2021]:

$$W_i = (N_{i \text{ баз}}^{\text{OT1}} + (N_{i \text{ баз}}^{\text{КУ1}} * (1 + K_{\text{ТП}})) + N_{i \text{ баз}}^{\text{КУ2}}) * K_{\text{пэ}} + N_{i \text{ баз}}^{\text{СНИ}} * (1 + K_{\text{ИЗН}}) * K_{\text{пос}} + N_{i \text{ баз}}^{\text{СОЦДИ}} * (1 + K_{\text{ИЗН}}^{\text{СОЦДИ}}) + N_{i \text{ баз}}^{\text{УС}} + N_{i \text{ баз}}^{\text{OT2}} + N_i^{\text{ПНЗ}}, \quad (2)$$

где $K_{У1}$ — затраты на потребление энергоресурсов; $K_{\text{ТП}}$ — коэффициент теплотерь; $K_{У2}$ — затраты на коммунальные расходы; $K_{\text{пэ}}$ — коэффициент полезной эксплуатации; $K_{\text{ИЗН}}$ (для СНИ) — коэффициент износа недвижимого имущества; $K_{\text{пос}}$ — коэффициент посещаемости спортивного объекта. Значения переменных OT_1 , OT_2 , СНИ, СОЦДИ, УС, ПНЗ см. в Таблице 1.

Норматив затрат на услуги в своем составе будет содержать только расходы на заработную плату, укрепление и обновление материально-технической базы и иные прямые затраты, необходимые для оказания услуги. Расчет данного норматива будет происходить согласно формуле (3):

$$N_i = (N_{i \text{ баз}}^{\text{OT1}} + N_{i \text{ баз}}^{\text{МЗ}} + N_{i \text{ баз}}^{\text{РЕЗ1}} + N_{i \text{ баз}}^{\text{ИЗН}} + N_{i \text{ баз}}^{\text{OT2}}) * K_{\text{отр}} * K_{\text{тер}}. \quad (3)$$

Воспользовавшись подходом к представлению учреждения в виде трех подсистем, процесс получения конечного продукта при оказании услуги можно представить схематично (Рисунок 4).



Рисунок 4. Модель распределения затрат¹¹

¹¹ Составлено авторами.

Из Рисунка 4 видно, что конечный продукт обеспечивающей подсистемы влияет на конечный продукт подсистемы оказания (реализации) услуг. V — объем услуг и работ.

Достоверный анализ затрат государственных учреждений невозможен по следующим причинам: направления расходов в планах финансово-хозяйственной деятельности учреждений могут не совпадать с фактическими закупками; информация о закупках государственных автономных учреждений отражается не в полном объеме (информация о закупках менее 100 тыс. руб. не публикуется). В связи с этим смоделируем на основе предложенной методики на примере услуг в области ФКиС учреждение, в котором оказывается спортивная услуга (по виду спорта дзюдо). Пусть в оперативном управлении у моделируемого спортивного учреждения находится спортивный объект, имеющий следующие параметры: зал дзюдо — 300 м², тренажерный зал — 100 м², раздевалки — 40 м², медицинский кабинет — 25 м², административные помещения — 100 м², зоны общего пользования (лестничные марши, коридоры, санузлы и т.д.) — 70 м²; общая площадь составляет 635 м²; подвальные помещения — 525 м². Высота объекта — 5 м, высота подвального помещения составляет 1,8 м. В итоге объем спортивного объекта составляет 4 120 м³ (3 175 м³, 945 м³). В Таблице 2 представлено значение норматива на спортивную услугу согласно действующей методике расчета норматива затрат.

Таблица 2. Значения норматива затрат на спортивную услугу по виду спорта дзюдо согласно действующей методике¹²

Переменная	ОТ ₁	МЗ	РЕЗ ₁	ИНЗ	КУ	СНИ	Итого
Объем, тыс. руб.	116,90	46,10	4,61	540,50	12,50	5,40	х
Доля затрат	14,38%	5,67%	0,57%	66,48%	1,54%	0,66%	х
Переменная	СОЦДИ	РЕЗ ₂	УС	ТУ	ОТ ₂	ПНЗ	х
Объем, тыс. руб.	7,60	0,76	0,80	0,00	77,90	0,00	813,07
Доля затрат	0,93%	0,09%	0,10%	0,00%	9,58%	0,00%	100,00%

Согласно данным, представленным в Таблице 2, прямые расходы на реализацию спортивной услуги составляют 708,11 тыс. руб. в год на одного получателя. Пусть спортивное учреждение оказывает спортивную услугу 100 получателям. Тогда размер прямых расходов будет равен 70 811,00 тыс. руб., а косвенные расходы, в том числе на содержание спортивной инфраструктуры, составят 10 496,00 тыс. руб. в год.

Если применить формулу $N_i = 786,01 * K_{отр} * K_{тер}$, например, в Удмуртской Республике в 2021 г., то получим $K_{отр} = 0,54$, а $K_{тер} = 0,45$. В результате стоимость спортивной услуги по виду спорта дзюдо составляет 191,00 тыс. руб. в год на одного получателя. При таком значении норматива на спортивную услугу, при ее оказании 100 получателям итоговый объем государственного задания составит 19 100,00 тыс. руб., что в 4,26 раза меньше, чем при расчете согласно действующей методике. В Таблице 3 приведены данные по значениям переменных согласно их удельному весу.

¹² Источник: Приказ Минспорта России от 08 февраля 2019 г. № 83 «Об утверждении общих требований к определению нормативных затрат на оказание государственных (муниципальных) услуг в сфере физической культуры и спорта, применяемых при расчете объема субсидии на финансовое обеспечение выполнения государственного (муниципального) задания на оказание государственных (муниципальных) услуг (выполнение работ) государственным (муниципальным) учреждением» // КонсультантПлюс [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_327253/2ff7a8c72de3994f30496a0ccbb1ddafdaddd518/ (дата обращения: 14.04.2022).

Таблица 3. Фактическое значение норматива затрат на спортивную услугу по виду спорта дзюдо в Удмуртской Республике на 2021 г.¹³

Переменная	ОТ₁	МЗ	РЕЗ₁	ИНЗ	КУ	СНИ	Итого
Объем, тыс. руб.	27,46	10,83	1,08	126,97	2,94	1,27	х
Доля затрат	14,38%	5,67%	0,57%	66,48%	1,54%	0,66%	х
Переменная	СОЦДИ	РЕЗ₂	УС	ТУ	ОТ₂	ПНЗ	х
Объем, тыс. руб.	1,79	0,18	0,19	0,00	18,30	0,00	191,00
Доля затрат	0,93%	0,09%	0,10%	0,00%	9,58%	0,00%	100,00%

Таким образом, согласно данным в Таблице 5, объем прямых затрат на одного получателя спортивной услуги составляет 184,64 тыс. руб., или 18 464,00 тыс. руб. в год на 100 получателей услуги, а косвенные расходы, в том числе на содержание спортивной инфраструктуры, составят 636,00 тыс. руб. в год. В практической деятельности для нормального функционирования и развития спортивного объекта, в том числе на обеспечение хозяйственных нужд, необходимо 5 200,00 тыс. руб., согласно анализу планов финансово-хозяйственной деятельности из открытых источников и расчетам авторов в соответствии с представленной методикой. В результате моделируемому спортивному учреждению не хватает 4 564,00 тыс. руб. В практической деятельности данный объем денежных средств частично расходуется из прямых затрат на спортивные услуги, тем самым качество спортивных услуг доводится до минимально допустимого уровня частично за счет внебюджетных источников поступления. Согласно федеральному стандарту на спортивные услуги по виду спорта дзюдо, годовая часовая загрузка спортивных площадей должна составлять 1 092 ч. на одного получателя. С учетом комплектования групп получателей спортивных услуг и единовременной пропускной способности спортивных площадей общий объем часовой загрузки составляет 3 276 ч. из 8 760 ч. (в год). При графике работы спортивного учреждения с 06.00 до 22.00 годовое время простоя составит 2 920 ч. Следовательно, полезное время эксплуатации составляет 5 840 ч., из них 3 276 ч. отводится на выполнение государственного задания, а 2 564 ч. — на возможность оказывать платные услуги. Пропорциональное использование полезного времени составляет 56% и 44% соответственно. Содержание спортивного объекта на время простоя распределяется в соответствии с полученными соотношениями. В итоговом значении для реализации спортивных услуг и развития спортивного объекта необходимо дополнительное бюджетное финансирование в размере 2 560,22 тыс. руб. Оставшаяся часть в размере 2 003,78 должна формироваться за счет внебюджетных источников.

Заключение

Изменение подхода к определению стоимости затрат на государственные услуги требует пересмотра большого количества нормативных документов и изменения действующей методики расчета. При оказании самих государственных услуг это позволит вести учет расходов с ориентиром на результат. Услуги, имея под собой нематериальный результат, в большинстве случаев нуждаются в материальной базе, которая параллельно может задействоваться при оказании совершенно разных услуг. Таким образом, суть содержания объектов инфраструктуры, которые используются для оказания услуг, отражает направления затрат по работам, при которых определить точное число потребителей невозможно, соответственно, такая работа должна быть направлена на объект эксплуатации и содержания. Исследования ученых Немецкого университета в Каире показали, что

¹³ Составлено авторами.

для качественного оказания государственных услуг все физические аспекты помещений, которые задействованы в оказании этих услуг, должны постоянно преобразовываться в более современные объекты с обновленной электронной инфраструктурой [Ali, Yaseen 2022]. При этом удельный вес преобразований относительно каждой услуги определить будет невозможно, так как спрос на услуги носит периодический характер.

Применение объектно-ориентированного подхода смещает акцент на долгосрочную перспективу за счет принятия методов технического обслуживания, сопровождения и эксплуатации, которые учитывают социальные, экологические, экономические выгоды и меры безопасности. Принципы фасилити-менеджмента создают базис для устойчивого развития объектов инфраструктуры и материальную основу для оказания услуг.

Предложенная методика определения значений базовых нормативов затрат для государственных учреждений позволит достичь следующих результатов:

- 1) сформировать защитный механизм для финансового обеспечения государственных услуг в полной мере путем закрепления затрат на материально-техническое обеспечение и дополнительные услуги, необходимые для оказания этой услуги, в рамках сформированного норматива, так как в нем не будет затрат на содержание объектов инфраструктуры и общехозяйственные нужды, долю которых трудно достоверно вычислить непосредственно в самой услуге;
- 2) наглядно планировать финансово-хозяйственную деятельность путем соотнесения расходов с нормативными затратами по переменным внутри базовых нормативов затрат;
- 3) рассчитать потенциал государственных учреждений к внебюджетной деятельности. В предложенной формуле учтены переменные, которые характеризуют загрузку используемого объекта для выполнения государственного задания, а также временную загрузку и часы простоя. Таким образом возможно рассчитать объем максимальных расходов на содержание учреждения за счет внебюджетных средств. С управленческой точки зрения нецелесообразно требовать от учреждений внебюджетных доходов сверх их возможностей и мощностей;
- 4) сформировать стратегии (программы) по развитию региональной инфраструктуры во временном горизонте на 3 года, так как план финансово-хозяйственной деятельности составляется на указанный период;
- 5) рассчитать стоимость содержания каждого объекта адресно, включая затраты на аренду или содержание административных помещений, с учетом климатических условий и эксплуатационных затрат;
- 6) получить сквозную аналитику в части возможности исчисления расходов на государственные услуги и содержание имущества, которое имеет более долгий жизненный цикл.

Все это для своей реализации потребует пересмотра методологии расчета нормативных затрат на федеральном уровне, а также изменения подхода к планированию затрат и незначительного видоизменения формы обоснований бюджетных ассигнований. В результате финансово-хозяйственное планирование возможно будет связать с достижением конкретных результатов или предотвращением нежелательных последствий с определенными объемами затрат.

Список литературы:

- Аркалов Д.П. Управление затратами на спортивную инфраструктуру в государственном секторе: региональный аспект // Экономика и управление: проблемы, решения. 2021. Т. 1. № 7 (115). С. 148–156. DOI: [10.36871/ek.up.p.r.2021.07.01.019](https://doi.org/10.36871/ek.up.p.r.2021.07.01.019)
- Бондаренко О.И., Ольхова Л.А., Падалка Е.А. Проблемы применения методик нормирования государственных услуг // Власть. 2018. Т. 26. № 9. С. 51–56. DOI: [10.31171/vlast.v26i9.6150](https://doi.org/10.31171/vlast.v26i9.6150)
- Великдань С.В., Буланкина Н.Н. Материальное стимулирование, как составляющая мотивации труда // Экономика и предпринимательство. 2018. № 9. С. 296–299.
- Веремеева О.В. Бюджетирование, ориентированное на результат, как инструмент управления бюджетным процессом России: тенденции и перспективы правового развития // Финансовое право. 2018. № 4. С. 20–27.
- Генералов А.В., Евсеев А.С., Петухов Р.В., Кнутов А.Н. Нормативно-подушевое финансирование в сфере физической культуры и спорта // Вестник спортивной науки. 2017. № 5. С. 8–13.
- Генералов А.В., Ерошкина С.Б., Евсеев А.С., Кнутов А.Н., Петухов Р.В. Механизмы нормирования затрат на выполнение работ из базового (отраслевого) перечня государственных услуг и работ в сфере физической культуры и спорта // Вестник спортивной науки. 2016. № 5. С. 38–41.
- Курбанаева Л.Х., Губайдуллина А.Ф. Внебюджетная деятельность бюджетных учреждений // Кронос: экономические науки. 2020. № 1 (26). С. 4–5.
- Литвин А.В., Хазов А.Н. FACILITY MANAGEMENT: теоретические основы и практический аспект // Вестник Удмуртского университета. Серия Экономика. 2003. № 1. С. 14–17.
- Постникова Е.В. Понятие услуги в праве Европейского Союза // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2008. № 3. С. 135–144.
- Прохоров А.П. Русская модель управления. М.: Изд-во Студии Артемия Лебедева, 2021.
- Пьянкова С.Г., Аркалов Д.П. Государственная правовая и экономическая политика комплексного развития сферы спорта: российский и зарубежный аспект // Научные труды Вольного экономического общества России. 2021. Т. 230. № 4. С. 482–488. DOI: [10.38197/2072-2060-2021-230-4-482-488](https://doi.org/10.38197/2072-2060-2021-230-4-482-488)
- Фалей А.В., Гайдай Н.В. Привлечение внебюджетных источников как способ финансирования автономных учреждений // Социально-экономическое управление: теория и практика. 2018. № 4 (35). С. 158–160.
- Чекурда Е.А. Автономное учреждение как субъект предпринимательского права // Сибирское юридическое обозрение. 2019. Т. 16. № 3. С. 276–282. DOI: [10.19073/2658-7602-2019-16-3-276-282](https://doi.org/10.19073/2658-7602-2019-16-3-276-282)
- Шмидт Ю.Д., Крохмаль Л.А., Ивашина Н.В. О финансировании государственных заданий вузам на выполнение научно-исследовательских работ // Журнал Новой экономической ассоциации. 2021. № 2 (50). С. 119–135. DOI: [10.31737/2221-2264-2021-50-2-6](https://doi.org/10.31737/2221-2264-2021-50-2-6)
- Ярушкина Е.А., Кобелева А.А. Человеческий капитал: сущность и роль в повышении эффективности организации // Научный вестник Южного института менеджмента. 2018. № 1. С. 30–34. DOI: [10.31775/2305-3100-2018-1-30-34](https://doi.org/10.31775/2305-3100-2018-1-30-34)
- Alakshendra A. How Are We Funding Professional Sports Stadiums? An Overview // Managerial Finance. 2016. Vol. 42 Is. 9. P. 885–890. DOI: [10.1108/MF-03-2016-0076](https://doi.org/10.1108/MF-03-2016-0076)
- Ali M., Yaseen E.A. Service Quality in Public Services «A Study of the Public Services in Urban Egypt» // Journal of Services Marketing. 2016. Vol. 43. P. 132–147.
- Baade R.A., Matheson V.A. Financing Professional Sports Facilities // Economics Department Working Papers. 2011. № 11–02. URL: https://crossworks.holycross.edu/econ_working_papers/23/

Danford A., Richardson M., Stewart P., Tailby S., Upchurch M. Union Organizing and Partnership in Manufacturing, Finance and Public Services in Britain // Union Revitalization in Advanced Economies: Assessing the Contribution of Union Organising / ed. by G. Gall. Basingstoke: PalgraveMacmillan, 2009. P. 56–82.

Duan Y., Liu B. Spectator Satisfaction Model for Mass Participant Sport Events: Antecedents and Consequences // International Journal of Sports Marketing and Sponsorship. 2020. Vol. 22. Is. 2. P. 385–406. DOI: [10.1108/IJSMS-09-2019-0104](https://doi.org/10.1108/IJSMS-09-2019-0104)

Herwin H., Safruddin A.J.C., Senen A., Wuryandani W. The Evaluation of Learning Services during the COVID-19 Pandemic // Universal Journal of Educational Research. 2020. Vol. 8. Is. 11 P. 5926–5933. DOI: [10.13189/ujer.2020.082227](https://doi.org/10.13189/ujer.2020.082227)

Kaplan R.S., Cooper R. Cost and Effect: Using Integrated Systems to Drive Profitability and Performance. Boston: Harvard Business School Press, 1998.

Lok K.L., Opoku A., Baldry D. Design of Sustainable Outsourcing Services for Facilities Management: Critical Success Factors // Sustainability. 2018. Vol. 10. Is. 7. DOI: [10.3390/su10072292](https://doi.org/10.3390/su10072292)

Lynn T., Rosati P., Conway E., Curran D., Fox G., O’Gorman C. Digital Public Services // Digital Towns. 2022. P. 49–68. DOI: [10.1007/978-3-030-91247-5_3](https://doi.org/10.1007/978-3-030-91247-5_3)

Madroñal-Ortiz M., Linares-Hevilla R., Benavides-Velasco C., Garcia-Rodriguez A., Del Cubo-Arroyo E. Healthcare Facility Management, Healthy Workspace Management // ORP Journal, Proceedings of the XIX International Conference on Occupational Risk Prevention. 2019. P. 943–949. URL: <http://www.orpjournal.com/index.php/ORPjournal/issue/view/Issue/13/46>

Mehrsafar A.H., Moghadam Zadeh A., Gazerani P., Jaenes Sanchez J. C., Ejat M., Rajabian Tabesh M., Abolhasani M. Mental Health Status, Life Satisfaction, and Mood State of Elite Athletes During the COVID-19 Pandemic: A Follow-Up Study in the Phases of Home Confinement, Reopening, and Semi-Lockdown Condition // Frontiers in Psychology. 2021. Vol. 12. DOI: [10.3389/fpsyg.2021.630414](https://doi.org/10.3389/fpsyg.2021.630414)

Opoku A., Lee J.Y. The Future of Facilities Management: Managing Facilities for Sustainable Development // Sustainability. 2022. Vol. 14. Is. 3. DOI: [10.3390/su14031705](https://doi.org/10.3390/su14031705)

Shittu A.K. Public Service and Service Delivery // Global Encyclopedia of Public Administration, Public Policy, and Governance / ed. by A. Farazmand. Cham: Springer, 2020. DOI: [10.1007/978-3-319-31816-5_4005-1](https://doi.org/10.1007/978-3-319-31816-5_4005-1)

Stevens M., Grout P. The Assessment: Financing and Managing Public Services // Oxford Review of Economic Policy. 2003. Vol. 19. Is. 2. P. 215–234.

Temeljotov Salaj A., Lindkvist C.M. Urban Facility Management // Facilities. 2020. Vol. 39. Is. 7/8. P. 525–537. DOI: [10.1108/F-06-2020-0078](https://doi.org/10.1108/F-06-2020-0078)

References:

Alakshendra A. (2016) How Are We Funding Professional Sports Stadiums? An Overview. *Managerial Finance*. Vol. 42. Is. 9. P. 885–890. DOI: [10.1108/MF-03-2016-0076](https://doi.org/10.1108/MF-03-2016-0076)

Ali M., Yaseen E.A. (2016) Service Quality in Public Services «A Study of the Public Services in Urban Egypt». *Journal of Services Marketing*. Vol. 43. P. 132–147.

Arkalov D.P. (2021) Sport Infrastructure Cost Management in Public Sector: Regional Aspect. *Ekonomika i upravljenje: problema, resheniya*. Vol. 1. № 7 (115). P. 148–156. DOI: [10.36871/ek.up.p.r.2021.07.01.019](https://doi.org/10.36871/ek.up.p.r.2021.07.01.019)

Baade R.A., Matheson V.A. (2011) Financing Professional Sports Facilities. *Economics Department Working Papers*. № 11–02. Available at: https://crossworks.holycross.edu/econ_working_papers/23/

- Bondarenko O.I., Olkhova L.A., Padalka E.A. (2018) Methods of Rationing of Public Services: Problems of Application. *Vlast'*. Vol. 26. № 9. P. 51–56. DOI: [10.31171/vlast.v26i9.6150](https://doi.org/10.31171/vlast.v26i9.6150)
- Chekurda E.A. (2019) Autonomous Institutions as Subjects of Business Law. *Sibirskoye yuridicheskoye obozreniye*. Vol. 16. № 3. P. 276–282. DOI: [10.19073/2658-7602-2019-16-3-276-282](https://doi.org/10.19073/2658-7602-2019-16-3-276-282)
- Danford A., Richardson M., Stewart P., Tailby S., Upchurch M. (2009) Union Organizing and Partnership in Manufacturing, Finance and Public Services in Britain. In: Gall G. (ed.) *Union Revitalization in Advanced Economies: Assessing the Contribution of Union Organising*. Basingstoke: PalgraveMacmillan. P. 56–82.
- Duan Y., Liu B. (2020) Spectator Satisfaction Model for Mass Participant Sport Events: Antecedents and Consequences. *International Journal of Sports Marketing and Sponsorship*. Vol. 22. Is. 2. P. 385–406. DOI: [10.1108/IJSMS-09-2019-0104](https://doi.org/10.1108/IJSMS-09-2019-0104)
- Faley A.V., Gaidai N.V. (2018) To Attract Extra-Budgetary Sources as a Way of Financing Autonomous Institutions. *Sotsial'no-ekonomicheskoye upravleniye: teoriya i praktika*. № 4 (35). P. 158–160.
- Generalov A.V., Eroshkina S.B., Evseev A.S., Knutov A.N., Petukhov R.V. (2016) Mechanisms of Normalization Estimated Costs of Completion of the Base (Branch) List of Services and Public Works in the Field of Physical Education and Sports. *Vestnik sportivnoy nauki*. № 5. P. 38–41.
- Generalov A.V., Evseev A.S., Petukhov R.V., Knutov A.N. (2017) Per Capita Financing in the Field of Physical Culture and Sports. *Vestnik sportivnoy nauki*. № 5. P. 8–13.
- Herwin H., Safruddin A.J.C., Senen A., Wuryandani W. (2020) The Evaluation of Learning Services during the COVID-19 Pandemic. *Universal Journal of Educational Research*. Vol. 8. Is. 11 P. 5926–5933. DOI: [10.13189/ujer.2020.082227](https://doi.org/10.13189/ujer.2020.082227)
- Kaplan R.S., Cooper R. (1998) *Cost and Effect: Using Integrated Systems to Drive Profitability and Performance*. Boston: Harvard Business School Press.
- Kurbanaeva L.Kh., Gubaidullina A.F. (2020) Extra-Budgetary Activities of Budgetary Institutions. *Kronos: ekonomicheskoye nauki*. № 1 (26). P. 4–5.
- Litvin A.V., Khazov A.N. (2003) FACILITY MANAGEMENT: teoreticheskiye osnovy i prakticheskiy aspekt [FACILITY MANAGEMENT: Theoretical foundations and practical aspect]. *Vestnik Udmurtskogo universiteta. Seriya Ekonomika*. № 1. P. 56–63.
- Lok K.L., Opoku A., Baldry D. (2018) Design of Sustainable Outsourcing Services for Facilities Management: Critical Success Factors. *Sustainability*. Vol. 10. Is. 7. DOI: [10.3390/su10072292](https://doi.org/10.3390/su10072292)
- Lynn T., Rosati P., Conway E., Curran D., Fox G., O'Gorman C. (2022) Digital Public Services. In: *Digital Towns*. P. 49–68. DOI: [10.1007/978-3-030-91247-5_3](https://doi.org/10.1007/978-3-030-91247-5_3)
- Madroñal-Ortiz M., Linares-Hevilla R., Benavides-Velasco C., Garcia-Rodriguez A., Del Cubo-Arroyo E. (2019) Healthcare Facility Management, Healthy Workspace Management. *ORP Journal, Proceedings of the XIX International Conference on Occupational Risk Prevention*. P. 943–949. Available at: <http://www.orpjournal.com/index.php/ORPjournal/issue/viewIssue/13/46>
- Mehrsafar A.H., Moghadam Zadeh A., Gazerani P., Jaenes Sanchez J. C., Ejat M., Rajabian Tabesh M., Abolhasani M. (2021). Mental Health Status, Life Satisfaction, and Mood State of Elite Athletes During the COVID-19 Pandemic: A Follow-Up Study in the Phases of Home Confinement, Reopening, and Semi-Lockdown Condition. *Frontiers in Psychology*. Vol. 12. P. 630414. DOI: [10.3389/fpsyg.2021.630414](https://doi.org/10.3389/fpsyg.2021.630414)
- Opoku A., Lee J.Y. (2022) The Future of Facilities Management: Managing Facilities for Sustainable Development. *Sustainability*. Vol. 14. Is. 3. DOI: [10.3390/su14031705](https://doi.org/10.3390/su14031705)
- Postnikova E.V. (2008) Notion of Service in the Law of the European Union. *Zhurnal zarubezhnogo zakonodatel'stva i sravnitel'nogo pravovedeniya*. № 3. P. 135–144.

Prokhorov A.P. (2021) *Russkaya model' upravleniya* [Russian model of management]. Moscow: Izd-vo Studii Artemiya Lebedeva.

Pyankova S.G., Arkalov D.P. (2021) State Legal and Economic Policy of Integrated Development of the Sport Industry: Russian and Foreign Aspect. *Nauchnyye trudy Vol'nogo ekonomicheskogo obshchestva Rossii*. Vol. 230. № 4. P. 482–488. DOI: [10.38197/2072-2060-2021-230-4-482-488](https://doi.org/10.38197/2072-2060-2021-230-4-482-488)

Schmidt Yu.D., Krokmal L.A., Ivashina N.V. (2021) On Financing the State Assignments to Higher Education Institutions to Perform Research and Development Projects. *Zhurnal Novoy ekonomicheskoy assotsiatsii*. № 2 (50). P. 119–135. DOI: [10.31737/2221-2264-2021-50-2-6](https://doi.org/10.31737/2221-2264-2021-50-2-6)

Shittu A.K. (2020) Public Service and Service Delivery. In: Farazmand A. (ed.) *Global Encyclopedia of Public Administration, Public Policy, and Governance*. Cham: Springer. DOI: [10.1007/978-3-319-31816-5_4005-1](https://doi.org/10.1007/978-3-319-31816-5_4005-1)

Stevens M., Grout P. (2003) The Assessment: Financing and Managing Public Services. *Oxford Review of Economic Policy*. Vol. 19. Is. 2. P. 215–234.

Temeljotov Salaj A., Lindkvist C.M. (2020) Urban Facility Management. *Facilities*. Vol. 39. Is. 7/8. P. 525–537. DOI: [10.1108/F-06-2020-0078](https://doi.org/10.1108/F-06-2020-0078)

Velikdan S.V., Bulankina N.N. (2018) Financial Incentives, as a Component of Motivation. *Ekonomika i predprinimatel'stvo*. № 9. P. 296–299.

Veremeeva O.V. (2018) Result-Oriented Budgeting as an Instrument of Budget Process Management in Russia: Tendencies and Legal Development Prospects. *Finansovoye pravo*. № 4. P. 20–27.

Yarushkina E.A., Kobeleva A.A. (2018) Human Capital: Essence and Role in Improving the Efficiency of the Organization. *Nauchnyy vestnik Yuzhnogo instituta menedzhmenta*. № 1. P. 30–34. DOI: [10.31775/2305-3100-2018-1-30-34](https://doi.org/10.31775/2305-3100-2018-1-30-34)

Дата поступления/Received: 17.04.2022

Цифровой контроль труда — вызов времени

Юдина Мария Александровна

Кандидат социологических наук, ведущий специалист, лаборатория стратегических исследований социально-трудовых отношений, ВНИИ труда Минтруда России, Москва, РФ.

E-mail: yudinama91@gmail.com

SPIN-код РИНЦ: [1412-6270](https://elibrary.ru/1412-6270)

ORCID ID: [0000-0003-1289-4761](https://orcid.org/0000-0003-1289-4761)

Аннотация

В работе исследуются актуальные проблемы оцифровки управленческого контроля с учетом возросшей популярности удаленных и гибридных форм труда в условиях пандемии COVID-19. Под давлением внешних обстоятельств процесс цифровой трансформации приобрел форсированный характер, и многие руководители не смогли должным образом подготовить свои коллективы к внедрению цифрового контроля (специализированного программного обеспечения, камер и другого подобного оборудования). Следствием этого стал рост корпоративных конфликтов, разнообразные нарушения законодательства и неформальных норм в части безопасности и неприкосновенности частной жизни сотрудников. В статье идеальному образу организаций поколения Индустрии 4.0 противопоставляется корпоративная реальность халатного обращения с данными, управленческие провалы, нехватка взаимопонимания и солидарности трудящихся перед лицом витальной угрозы пандемии. Компьютеризация промышленности в Индустрии 4.0 в числе прочего требует сбора и обработки данных об исполнении трудовых функций. Чем больше информации учитывает единая виртуальная модель организации, тем она точнее, а предсказательные возможности, необходимые для эффективного управления, выше. В контексте цифровой трансформации перенос контроля и оценки трудовой эффективности в электронный формат — неотъемлемый этап развития. Но данная управленческая функция конфликтная, и многие менеджеры не смогли избежать ее «оцифровки» без падения лояльности сотрудников. Актуализировалась проблема опережения технологиями социального развития, для анализа которой в работе применялась теоретико-методологическая база STS. Внедрение цифрового контроля в организациях является вызовом профессионализму управленцев: оно требует высокого доверия и взаимопонимания в коллективе, готовности команды менять привычные практики и принимать правила связанности, наглядности и проницаемости Индустрии 4.0. Законы по защите персональных данных должны стать ориентиром в этом непростом переходе, но ведущую роль играют взаимопонимание между сотрудниками и готовность сделать выбор в пользу более открытых коммуникаций, которые превращают данные о производительности в средство ее повышения, а не управленческого манипулирования. В статье рассмотрены преимущества технологических средств мониторинга труда, распространенные ошибки при их внедрении и ориентиры для успешного применения подобных технологий.

Ключевые слова

Цифровой контроль, доверие, цифровая трансформация, Индустрия 4.0, управление, труд, COVID-19.

Digital Labour Control — Challenge of Modern Time

Maria A. Yudina

PhD, Leading Specialist, Laboratory for Strategic Studies of Social and Labor Relations, Research Institute of Labour of the Ministry of Labour of Russia, Moscow, Russian Federation.

E-mail: yudinama91@gmail.com

ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0003-1289-4761>

Abstract

The paper examines the current problems of management control digitization, considering the increased popularity of remote and hybrid forms of work in the conditions of the COVID-19 pandemic. Under the pressure of external circumstances, the process of digital transformation has become accelerated, and many managers have not been able to properly prepare their teams for the introduction of digital control (specialized software, cameras, and other similar equipment). The consequence of this was the growth of corporate conflicts, various violations of legislation and informal norms in terms of employees' security and privacy. The article contrasts the ideal image of the organizations of the Industry 4.0 generation with the corporate reality of negligent handling of data, managerial failures, lack of mutual understanding and solidarity of workers in the face of the pandemic vital threat. The computerization of industry in Industry 4.0, among other things, requires collecting and processing data on the performance of labour functions. The more information a single virtual model of an organization processes, the more accurate it is, and the higher predictive capabilities necessary for effective management are. In the context of digital transformation, the transfer of control and evaluation of labour efficiency to an electronic format is an integral stage of development. But this managerial function is conflictual, and many managers could not avoid its "digitization" without a drop in employee loyalty. The problem of advancing social development technologies was actualized, for the analysis of which the theoretical and methodological base of STS was used in the work. The introduction of digital control in organizations is a challenge to the professionalism of managers — it requires high trust and mutual understanding in the team, the willingness of the team to change the usual practices, adopting the rules of connectivity, visibility, and permeability of Industry 4.0. Laws on the protection of personal data should become a guide in this difficult transition, but the leading role is played by mutual understanding between employees and a willingness to make a choice in favor of more open communications, making productivity data a means of increasing it, rather than managerial manipulation. The article discusses the advantages of technological means of labour monitoring, common mistakes in their implementation and guidelines for the successful application of such technologies.

Keywords

Digital control, trust, digital transformation, Industry 4.0, management, labour, COVID-19.

Введение

Пандемия COVID-19 и спровоцированный ею массовый переход на удаленный формат работы привели к форсированию цифровой трансформации трудовых отношений, включая ускорение и масштабирование процессов цифрового контроля труда. Большинство работодателей, в связи с объявленными «локдаунами» в разных странах, потеряли возможность физического контроля над своими сотрудниками, работающими из дома. В новых обстоятельствах запрос на контроль удаленных сотрудников вырос, хотя проблема в управлении такими сотрудниками отмечалась работодателями еще до начала пандемии. По данным опроса 1202 работников в США, проведенного в 2019 г.¹, более 80% руководителей удаленных работников были озабочены снижением продуктивности, концентрации внимания, вовлеченности и выполнением обязанностей подчиненными. С дополнительным ударом обстоятельств, к которым относятся пандемия и социально-экономические пертурбации с ней связанные, многие работодатели увидели решение в инструментах цифрового контроля. Выросли продажи компаний, занимающихся разработкой программного обеспечения для мониторинга сотрудников, таких как Sneek и Teramind². По заявлению Б. Миллера, CEO корпорации-разработчика систем телефонного и компьютерного мониторинга Awareness Technologies, с приходом пандемии прибыль его бизнеса утроилась³. Сентябрьский опрос 2021 г.⁴ 1500 европейских бизнес-руководителей показал, что 65% опрошенных не могут в полной мере доверять своим подчиненным, работающим удаленно. «Можно констатировать, что эпидемия чрезвычайно обострила проблему дефицита доверия» [Тартаковская 2021, 82].

В случае руководящего звена компаний интерес к управлению доверием и цифровому контролю связан не только со специфической ситуацией пандемии COVID-19, но и с предпочтениями, ожиданиями самих работников. Опросы показывают, что запрос на гибридный или удаленный формат работы сохранится. Например, согласно исследованию Owl Labs⁵, 80% опрошенных работников в США ожидают, что после окончания пандемии они смогут работать из дома как минимум три раза в неделю. В тех сферах, где ценность квалифицированных сотрудников для организации крайне высока и между компаниями существует серьезная конкуренция за лучших профессионалов в отрасли, такие заявления не могут быть проигнорированы.

Доверие — фактор, играющий определяющую роль в процессе социального взаимодействия в организации [Каз 2021, 111], особенно сейчас, когда в условиях форсированной пандемией цифровой трансформации люди и организации сталкиваются с вызовами сложившемуся порядку вещей в самых разных областях жизни. Управление вовлеченностью сотрудников, их знаниями и талантами — тренды, актуальность которых подчеркивают ведущие консалтинговые корпорации, в числе прочих — Deloitte.

¹ State of Remote Work 2019. How employees across the United States think about working remotely, hybrid and remote team management, meetings, and more // Owl Labs [Электронный ресурс]. URL: <https://resources.owlabs.com/state-of-remote-work/2019> (дата обращения: 04.01.2022). Опрос был проведен компанией-разработчиком устройств для видеоконференций Owl Labs.

² Monitoring and surveillance of workers in the digital age // Eurofound [Электронный ресурс]. URL: <https://www.eurofound.europa.eu/data/digitalisation/research-digests/monitoring-and-surveillance-of-workers-in-the-digital-age> (дата обращения: 16.01.2022).

³ Your Boss Is Watching You: Work-From-Home Boom Leads to More Surveillance // NPR [Электронный ресурс]. URL: <https://www.npr.org/2020/05/13/854014403/your-boss-is-watching-you-work-from-home-boom-leads-to-more-surveillance> (дата обращения: 04.01.2022).

⁴ Employers worry about remote work productivity, but majority fail to invest in solutions // Ricoh [Электронный ресурс]. URL: <https://www.ricoh-europe.com/news-events/news/employers-worry-about-remote-work-productivity-but-majority-fail-to-invest-in-solutions/?prev=&next=tcm:100-53000> (дата обращения: 28.01.2022). Опрос проводился Opinion Matters по заказу компании Ricoh, которая предоставляет услуги документооборота, консультационные, а также поставяет программное и аппаратное обеспечение предприятиям.

⁵ State of Remote Work 2020 // Owl Labs [Электронный ресурс]. URL: <https://resources.owlabs.com/state-of-remote-work/2020> (дата обращения: 28.01.2022).

Анализируя тренды 2020 г.⁶, эксперты Deloitte опросили 9 тысяч лидеров в сфере бизнеса и управления персоналом в 119 странах, включая Россию, и обнаружили пример редкой солидарности: 90% опрошенных согласны, что «сопричастность оказывает влияние на эффективность деятельности». Но при этом о своей собственной «полной готовности к формированию сопричастности» заявили только 13%.

Доверие, работа на общие цели, сопричастность — основы успешного бизнеса, которые требуют постоянной поддержки и культивирования управленческой культуры, но что происходит с ними в стремительно оцифровывающейся среде и какова при этом роль цифрового контроля? На смену бумажной отчетности, очным совещаниям и отслеживанию прибытия в офис и ухода с работы приходит специализированное программное обеспечение, фиксирующее широкое разнообразие активностей сотрудников, работающих как в офисе, так и удаленно. С принятием разнообразных ограничительных мер и «локдаунов» в разных странах под влиянием пандемии проблема контроля удаленного труда и вовсе приобрела массовый характер. Служба исследований российской платформы онлайн-рекрутинга hh.ru⁷ выяснила, что почти каждый четвертый работодатель использует технические средства контроля за активностью/продуктивностью сотрудников (по состоянию на февраль 2022 г.)⁸. Внедрение подобных средств отрицательно сказалось на лояльности работников, причем если работодатели отметили существенное снижение лояльности у 29% сотрудников, то, по мнению соискателей, этот показатель составляет 41%. Интересной является и асимметрия информации о результатах цифрового контроля: только 9% работодателей регулярно сообщают результаты подобного мониторинга, чаще всего это делается лишь при низких результатах (38%)⁹. В то же время 2 из 3 работодателей сообщили сотрудникам о внедрении системы цифрового контроля. То есть в большинстве случаев сотрудники знают о наблюдении, но не имеют доступа к его результатам.

Широкую общественную дискуссию вызвало увольнение около 150 человек в российской компании Xsolla, обоснованное, по заявлениям главы компании, результатами анализа командой больших данных активности сотрудников в рабочих инструментах¹⁰. Приведенный пример далеко не единственный, но показательный: цифровые методы контроля могут быть генераторами разнообразных корпоративных конфликтов. Кроме того, ранее не решенные проблемы усугубились новыми, для многих непривычными условиями труда. Управленцы не могут не считаться с тем, что «цифровая трансформация... превратилась из желательного в необходимое условие конкурентоспособности бизнеса и улучшения качества жизни»¹¹.

То, как менеджер решает задачу «оцифровки» своей контролирующей функции, становится своего рода лакмусовой бумажкой в условиях цифровой трансформации: хватает ли компетенций, доверия внутри команды, какая на самом деле корпоративная культура и атмосфера в коллективе? Все больше управленцев ищут ответ на вопрос, как установить и поддерживать состояние цифрового доверия и «его составляющие: безопасность, конфиденциальность, надежность» [Нурмухаметов, Торин 2020, 32]. В ответ на запрос со стороны бизнеса все чаще появляются рекомендации консультантов и практиков (HR-специалистов, менеджеров и пр.), однако

⁶ Международные тенденции в сфере управления персоналом — 2020. Социально ответственный бизнес в работе: парадокс как способ движения вперед // Deloitte [Электронный ресурс]. URL: https://www2.deloitte.com/kz/ru/pages/human-capital/articles/human-capital-trends_msm_moved.html (дата обращения: 03.01.2022).

⁷ Опросили 1342 российских соискателей и 90 работодателей с 27 января по 2 февраля 2022 г.

⁸ Как работодатели контролируют активность своих сотрудников? // HH.ru [Электронный ресурс]. URL: <https://hhcdn.ru/file/17226120.pdf> (дата обращения: 13.04.2022).

⁹ Там же.

¹⁰ Компания россиянина уволила 150 человек, которые отходили от компьютера // РБК [Электронный ресурс]. URL: <https://www.rbc.ru/rbcfreenews/610a89509a7947d4ea957efc> (дата обращения: 29.01.2022).

¹¹ «Черный лебедь» в белой маске. Аналитический доклад НИУ ВШЭ к годовщине пандемии COVID-19. С. 201 // ВШЭ [Электронный ресурс]. URL: <https://www.hse.ru/mirror/pubs/share/456528716.pdf> (дата обращения: 13.01.2022).

количество научных публикаций по данной тематике пока незначительно. Отразить специфику цифрового контроля как управленческого инструмента, необходимого в новых реалиях трудовых отношений, а также дать рекомендации по эффективному использованию такого рода инноваций — основные задачи данной работы.

Цифровой контроль в фокусе социолого-управленческого анализа

«Технологический подход к трансформационным проектам приводит к недопониманию сотрудниками организации бизнес-эффектов, получаемых от цифровых преобразований», — отмечает Н.Ф.Алтухова [Алтухова 2018, 72]. Мы исходим из того, что технологии сами по себе нейтральны, вопрос в их видении лицами, принимающими решения, и реакции их подчиненных — иными словами, есть ли между участниками трудового процесса взаимопонимание в части внедрения и использования технологий? По этой причине предлагаем применять термин «технократизм», подчеркивая при этом, что проблема заключается в ограниченном понимании цифровой трансформации управленцами как некоего «блага по умолчанию», без учета всей социальной сложности такого рода изменений.

Технократизм не новая проблема, доминирование подобных установок в дискурсе в 1980-х гг. привело к выделению в исследованиях науки и технологий (STS) направления SCOT (Social Construction Of Technology — социальное конструирование технологий, научное направление в рамках STS), представители которого¹² стремились объяснять социальными причинами технологические преобразования. В рамках данной статьи воспользуемся «модификацией» SCOT от П.Эдвардса [Edwards 2003], предложившего трактовать модерн как взаимное со-конструирование общества и технологий, избегая тем самым как социологического редукционизма, так и техноцентризма. Мы также солидарны с позициями современных авторов¹³ [Земнухова и др. 2020], которые подчеркивают свою приверженность к социотехническому подходу, то есть тесной переплетенности технологий с социальным миром. Опираясь на данные теоретико-методологические основания, для углубления понимания практической (управленческой) стороны цифрового контроля, мы обращаемся к исследованию Acatech «Индекс зрелости Индустрии 4.0»¹⁴, поскольку оно основано на отчетах и результатах проектов, выполненных Национальной академией наук и техники Германии, в том числе авторами первоначальной концепции «Индустрия 4.0». Данный национальный проект компьютеризации промышленности был публично анонсирован на всемирной Ганноверской выставке-ярмарке 2011 г. и с тех пор породил множество проектов-аналогов в других странах, включая Российскую Федерацию (ФЦП 2017 г. «Цифровая экономика»).

Согласно индексу Индустрии 4.0 от Acatech, информатизация (внедрение различных программ, «оцифровка») — это только первый этап цифровой трансформации организации. Следом должна идти связанность¹⁵, когда различные бизнес-приложения связываются друг с другом для единого обмена данными. За счет этого достигается наглядность: авторы индекса настаивают, что необходимо обеспечить общие права на получение данных для всех сотрудников. В случае средств цифрового контроля это означает, что работники должны иметь равный с их менеджерами

¹² В числе наиболее известных — Дж.Бенигер, Т.Хьюз, В.Бийкер, Л.Виннер, Дж.Вайцман, Д.Маккинзи, Т.Пинч [Pinch, Bijker 1984; The Social Construction of Technological Systems 1987; Vulnerability in technological cultures: new directions in research and governance 2014].

¹³ К.П. Глазков, Л.В. Земнухова, О.С. Логунова, А.С. Максимова, Н.И. Руденко, Д.Ю. Сивков.

¹⁴ Индекс зрелости Индустрии 4.0 — Управление цифровым преобразованием компаний // Acatech [Электронный ресурс]. URL: https://www.acatech.de/wp-content/uploads/2018/03/acatech_STUDIE_rus_Maturity_Index_WEB.pdf (дата обращения: 15.01.2022).

¹⁵ Термин «connectivity» также переводят как «связанность».

доступ к информации о результатах труда. Такой подход радикально отличается от жесткой управленческой иерархии, когда информация о производительности подчиненных — ресурс влияния менеджеров, аргументация в диалогах о зарплате, повышениях и увольнениях.

Подчеркнем, что «предоставление персоналу возможности контроля над своим поведением и процессом принятия управленческих решений» [Яхонтова 2004, 118] — это один из ключевых элементов управленческого доверия. Если программа отслеживания показывает статистику не только менеджеру, но и подконтрольному сотруднику, то это увеличит шансы на взаимопонимание в системе «управляющий — подчиненный» при сохранении субординации. Установка на открытость данных об эффективности сотрудников отражает поворот к биополитическому производству [Hardt, Negri 2009] и управлению [Желнин 2021], которое предполагает высокий самоконтроль работников. Индустрия 4.0 предполагает большую гибкость в отношениях начальник — подчиненный: иерархия ослабевает в пользу единства команды, увеличивая шансы организации в «конкуренции за актуальность/релевантность» (термин предложен в 2019 г. [Wichmann et al. 2019]). «Все больше компаний конкурируют уже не только (а иногда даже не столько) за превосходство в своем секторе, но за то, чтобы их бизнес-модель была релевантна быстро меняющимся обстоятельствам. Целые сектора, виды бизнеса (и шире — деятельности) уничтожаются новыми управленческими решениями и технологиями поколения Индустрии 4.0» [Юдина 2020, 282].

Здесь необходимо сделать важную оговорку: социотехнические системы формируются в определенных культурах и во многом являются отражением своих создателей. В авторитарном обществе инновации четвертой промышленной революции вполне могут обслуживать интерес единоличного лидера, а культура подчиненных способствовать их восприятию такого положения вещей как само собой разумеющегося. Индустрия 4.0 как немецкий проект является западноевропейским по своей сути, строится на демократичных началах, тогда как сами по себе технологии повсеместной компьютеризации нейтральны и могут обслуживать любой формат властных отношений.

«Принцип прозрачности» в Индустрии 4.0 служит не просто большей гибкости, ослаблению иерархии, он необходим для следующего этапа ее развития — достижения «проницаемости»¹⁶, создания цифровой модели текущей ситуации в компании. Если такая модель будет доступна только лицам, принимающим решения, то она значительно потеряет в своей эффективности. Иерархия давления будет провоцировать замалчивание сотрудниками информации об их ошибках, а значит, снижать шансы на предотвращение ущерба для компании как можно скорее (на ранних стадиях). Превентивные возможности цифровой модели компании в числе ее ключевых преимуществ. Во многом именно ради них владельцы бизнеса решаются на существенные финансовые и ресурсные вложения в цифровую трансформацию, и тем важнее для руководителей осознать необходимость «проницаемости» (открытости данных для всех сотрудников) в построении высокосвязанного производства Индустрии 4.0.

Цифровая модель компании должна включать среди прочего и сведения о труде каждого сотрудника. Авторы индекса Индустрии 4.0¹⁷ неоднократно подчеркивали необходимость обновления управленческого мышления в связи со спецификой нового производства. Им вторят эксперты консалтингового гиганта Deloitte: «...не просто инструмент управления вовлеченностью или обратной связью, а новая система управления, которая помогает руководителям всех уровней

¹⁶ Индекс зрелости Индустрии 4.0 — Управление цифровым преобразованием компаний // Acatech [Электронный ресурс]. URL: https://www.acatech.de/wp-content/uploads/2018/03/acatech_STUDIE_rus_Maturity_Index_WEB.pdf (дата обращения: 15.01.2022).

¹⁷ Там же.

контролировать ситуацию и повышать эффективность деятельности»¹⁸. Мы, со своей стороны, подчеркнем, что высокосвязанное производство 4.0 с его уровнем открытости информации и скорости изменений должно строиться на гибкой сетевой логике, требующей от всех сотрудников взаимного уважения и сопричастности общему делу.

Таким образом, для полноценного перехода к Индустрии 4.0, применению ее преимуществ в полной мере необходим социальный по своей сути переход: от понимания управленческого контроля как надзора к цифровому контролю как части связанности, рутинному, фоновому техническому средству — инструменту, равно полезному как менеджерам, так и сотрудникам. Причем, как показали приведенные выше данные опросов 2019–2021 гг., большинство управленцев к такому переходу оказались не готовы: признают личную нехватку солидарности и к тому же испытывают недоверие к сотрудникам, которые работают удаленно.

Технологии поколения Индустрии 4.0 создают возможности для панспектрного наблюдения: «Размещение человеческих тел вокруг центрального наблюдателя (паноптикон) заменяется множеством сенсоров, датчиков, кабелей, размещенных повсеместно, фиксирующих всю поступающую информацию и аккумулирующих ее в своих компьютерах» [Дудина 2018, 24]. В рамках данной работы преимущественно рассматриваются алгоритмические средства контроля и камеры, но это далеко не предел цифрового контроля, и в сфере труда растет использование носимых устройств, биометрии — отслеживание производительности выходит на новый уровень. Эксперты Еврофонда выражают обеспокоенность: подобное сочетание личной информации сотрудников и их физических возможностей у работодателя (применяющего биометрию для контроля производительности) создает возможность делать «выводы о будущем поведении и отношении сотрудников... может повлиять на важные управленческие решения»¹⁹. Индустрия 4.0 во многом основана именно на ее прогностических моделях, работники не могут быть «отключены» от этого процесса. «Аналитика людей», «профилирование» на основе персональных данных — уже реальность.

В условиях форсированной цифровой трансформации растет риск использования ее огромного потенциала отнюдь не в позитивных целях. Поэтому закономерно, что процесс масштабного внедрения инструментов корпоративного цифрового контроля вызвал неоднозначную реакцию как у сотрудников отдельных компаний, так и в обществе в целом. В СМИ принуждение устанавливать и использовать специальное программное обеспечение называют «цифровой диктатурой»²⁰ или «цифровым кнутом»²¹. В современном английском языке подобные программы-контролеры уже получили название *tattleware* — от сочетания слов «сплетни» (*tattle*) и «оборудование» (*ware*). Так в публичном дискурсе находят свое отражение настороженность и страх перед вездесущим цифровым контролем. Большой резонанс вызвала работа профессора информатики Гарвардского университета Ш. Зубофф «Надзорный капитализм» (*Surveillance Capitalism*) [Зубофф 2022]. Предложенный ею термин отражает страх общества перед

¹⁸ Вовлеченность персонала 3.0: от обратной связи к действию // Deloitte [Электронный ресурс]. URL: <https://www2.deloitte.com/kz/ru/pages/human-capital/articles/employee-engagement-3-0.html> (дата обращения: 04.01.2022).

¹⁹ Monitoring and surveillance of workers in the digital age // Eurofound [Электронный ресурс]. URL: <https://www.eurofound.europa.eu/data/digitalisation/research-digests/monitoring-and-surveillance-of-workers-in-the-digital-age> (дата обращения: 16.01.2022).

²⁰ Цифровая диктатура: как компании превращают дистанционную работу в ад // Forbes [Электронный ресурс]. URL: <https://www.forbes.ru/biznes/397989-cifrovaya-diktatura-kak-kompanii-prevrashchayut-distancionnuyu-rabotu-v-ad> (дата обращения: 10.01.2022).

²¹ Цифровой кнут: как компании следят за сотрудниками на удаленке // РБК [Электронный ресурс]. URL: <https://trends.rbc.ru/trends/industry/5fa558f69a79470f852d4037> (дата обращения: 10.01.2022).

мощью больших данных и программ-отслеживания активности в сети как средств контроля и усугубления сложившегося неравенства. Сама возможность не давать компаниям доступ к повседневной жизни становится привилегией, за которую необходимо бороться.

Контроль 4.0: чему учат отрицательные примеры?

Инструменты корпоративного цифрового контроля применялись и до пандемии COVID-19 как для сотрудников, работающих в офисе, так и для работников на «удаленке». В 2010 г. эксперт-консультант центра правовой информации «Правовест» Ю.Э.Романова отмечала, как важно строго регламентировать видеонаблюдение за сотрудниками, подчеркивая, что оно должно быть продиктовано производственной необходимостью²². Но с переходом к Индустрии 4.0, требующей связанности и прозрачности, мы вступаем в эпоху трудовых отношений с цифровым контролем в качестве нормы. При этом форсированный характер цифровой трансформации увеличивает риск технократизма в процессах внедрения программ-контролеров рабочего процесса под предлогом срочности, обеспечения большей витальной безопасности (имеется в виду большая безопасность для здоровья сотрудников, работающих удаленно в условиях пандемии) и т.д.

Трудовые коллективы, не успевшие до текущего сложного периода решить проблемы с доверием и выстроить надежную корпоративную культуру, закономерно столкнутся с еще большим числом конфликтов из-за внедрения и использования корпоративных инструментов цифрового контроля. Приведем несколько примеров, получивших общественный резонанс: увольнение сотрудника школы в Канаде за отказ установить на телефон приложение по отслеживанию геопозиции²³, уже упоминавшееся увольнение почти 150 сотрудников компании Xsolla на основании анализа алгоритмов их поведения в рабочее время, неправомерный доступ работодателя к персональным данным бывшего сотрудника и последующие судебные разбирательства²⁴.

Цифровизация корпоративного контроля происходит под давлением резких и непреодолимых обстоятельств (пандемии), и в этом смысле она вынужденная, революционная. Но, несмотря на наличие серьезных проблем, отказываться от подобных систем сложно: данные исследований говорят о том, что тренд на удаленный или гибридный формат работы, скорее всего, сохранится и после пандемии. Например, совместное исследование Ipsos со Всемирным экономическим форумом показало, что со стороны сотрудников есть запрос на сохранение удаленного или гибридного формата работы после окончания пандемии: об этом заявили 35% из 12 500 опрошенных сотрудников в 29 странах мира²⁵. Перспективу сохранения гибридного или удаленного формата в ближайшие годы отмечают и работодатели. Согласно опросу почти 400 международных компаний консалтинговым агентством Knight Frank, 35% опрошенных намерены сократить занимаемые офисные площади в течение ближайших трех лет²⁶.

Приведенные результаты опросов свидетельствуют о том, что удаленный и гибридный формат работы стал нормой и от него не планируют отказываться в ближайшем будущем как сотрудники, так и работодатели. Это говорит в пользу того, что в будущем инструменты цифрового

²² Романова Ю.Э. Контроль работников на рабочем месте // Деловой мир [Электронный ресурс]. URL: https://delovoyimir.biz/kontrol_rabotnikov_na_rabochem_meste.html (дата обращения: 13.01.2022).

²³ School custodian refuses to download phone app that monitors location, says it got her fired // CBS [Электронный ресурс]. URL: <https://www.cbc.ca/news/gopublic/tattleware-privacy-employment-1.5978337> (дата обращения: 05.01.2022).

²⁴ Data subjects, digital surveillance, AI and the future of work // European Parliament [Электронный ресурс]. URL: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/656305/EPRS_STU\(2020\)656305_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/656305/EPRS_STU(2020)656305_EN.pdf) (дата обращения: 29.01.2022).

²⁵ Workers want more flexibility from their employers after COVID // Ipsos [Электронный ресурс]. URL: <https://www.ipsos.com/en/return-to-the-workplace-global-survey> (дата обращения: 10.01.2022).

²⁶ (Y)OURSPACE. Discover your new world of work // Knight Frank [Электронный ресурс]. URL: <https://content.knightfrank.com/research/1670/documents/en/your-space-2021-8000.pdf> (дата обращения: 10.01.2022).

контроля не потеряют своей востребованности. Вопрос грамотного, целесообразного использования таких инструментов останется актуальным и по окончании пандемии. Сбалансированная корпоративная политика в этой области может стать конкурентным преимуществом компании за счет оптимизации ресурсов и повышения эффективности. Провалы, напротив, могут приводить к потере кадров и репутационным рискам.

Менеджеры, специалисты в области корпоративных коммуникаций и управления персоналом в последнее время все чаще задаются вопросом, как грамотно руководить сотрудниками, работающими удаленно, не разрушая при этом баланс в трудовых отношениях и не превращая контроль в «цифровую диктатуру» над подчиненными. Частая причина негативного отношения работников к корпоративной цифровой политике в области контроля — это плохо налаженная коммуникация между сотрудниками и руководством. Сюда можно отнести ошибки на этапе внедрения инструментов цифрового контроля, связанные, например, с неправильным или плохо аргументированным донесением информации о мотивах использования таких инструментов, перечне отслеживаемой информации.

Цифровой контроль — это особый инструмент, который должен применяться в формате взаимодействия и диалога, то есть «коммуникация должна «течь» во всех направлениях, сверху вниз, снизу вверх и горизонтально» [Грошев, Мэнин 2020, 210]. Но человек настороженно относится ко всему новому, и неэффективная коммуникация между менеджментом и персоналом на этапе внедрения инструментов цифрового контроля может вызвать полное отторжение у сотрудников, вплоть до бойкота и забастовок. Известны случаи, когда провалы на этапе экспериментов и пилотного запуска приводили к протестам со стороны сотрудников и к полному сворачиванию программ (например, система отслеживания работы сотрудников в банке Barclays, Великобритания, названная СМИ «Большим братом»²⁷).

Судебные и досудебные разбирательства, опубликованные в отчете Европейского парламента²⁸, показывают, что конфликт часто возникает тогда, когда со стороны работодателя производится скрытая слежка за сотрудниками или осуществляется несанкционированный доступ к их персональным данным. В подобных случаях работники нередко заявляют о нарушении доверия и дополнительном психологическом давлении по отношению к ним. Такие конфликты часто решаются в пользу сотрудников с выплатой компенсаций. При этом, как показал опрос 10 тысяч сотрудников, проведенный компанией Accenture, подавляющее большинство работников (92%) согласны с тем, чтобы работодатели собирали данные об их эффективности в обмен на бонусы и поощрения²⁹. То есть, сотрудники не против того, чтобы о них собирались данные, когда руководство заявляет об этом открыто и публично. Часто причина конфликта в том, что происходит именно слежка за работниками, часто выливающаяся в скандал (вплоть до судебных разбирательств и освещения их в СМИ). Отметим, что по данным опроса hh.ru³⁰, два из трех работодателей официально уведомили своих сотрудников о внедрении технических средств контроля за продуктивностью, но только 9% регулярно сообщают им результаты подобного мониторинга. То есть можно констатировать нарушение принципа наглядности — нет равенства в доступе к информации.

²⁷ Barclays scraps 'Big Brother' staff tracking system // BBC [Электронный ресурс]. URL: <https://www.bbc.com/news/business-51570401> (дата обращения: 14.01.2022).

²⁸ Data subjects, digital surveillance, AI and the future of work // European Parliament [Электронный ресурс]. URL: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/656305/EPRS_STU\(2020\)656305_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/656305/EPRS_STU(2020)656305_EN.pdf) (дата обращения: 29.01.2022).

²⁹ More Responsible Use of Workforce Data Required to Strengthen Employee Trust and Unlock Growth, According to Accenture Report // Accenture [Электронный ресурс]. URL: <https://newsroom.accenture.com/news/more-responsible-use-of-workforce-data-required-to-strengthen-employee-trust-and-unlock-growth-according-to-accenture-report.htm> (дата обращения: 29.01.2022).

³⁰ Опросили 1342 российских соискателей и 90 работодателей с 27 января по 2 февраля 2022 г.

Другая область потенциального конфликта — принятие управленческих решений исключительно на основании данных и алгоритмов инструментов цифрового контроля. С одной стороны, результаты экспериментов [Raveendhran, Fast 2021] показывают, что в сфере контроля люди предпочитают машинный контроль, нежели человеческий. Машинный контроль рассматривался участниками эксперимента как потенциально менее осуждающий и дающий большее чувство автономии, повышающий внутренний уровень мотивации. Но, с другой стороны, оценка труда и принятие решений только на основании данных программного обеспечения могут быть рискованными и опасными. Случай с массовым увольнением работников в компании Xsolla и последующей широкой общественной дискуссией стал тому подтверждением. Эксперты в области HR отмечают³¹, что такое поведение руководства компании Xsolla приведет к целому ряду проблем. В их числе: удар по бизнесу, связанный с потерей 150 сотрудников; испорченный HR-бренд компании; проблемы в корпоративной культуре; подрыв доверия. Подчеркнем, потеря доверия сотрудников — это не абстрактная проблема, но важный измеримый показатель, имеющий денежный эквивалент, который также можно оценить в процентах от выручки компании³². Скандальное увольнение в Xsolla демонстрирует значимость баланса между социальным и технологическим при принятии управленческих решений в условиях цифровой трансформации. Технократизм — это устаревшая редуционистская установка, ведущая в современных условиях только к новым убыткам.

Недоверие к сотрудникам, желание отслеживать их активность и эффективность программами, датчиками и прочими приспособлениями со стороны менеджеров закономерно встречает сопротивление работников. Оно проявляется не только во внутрикорпоративном бойкоте внедрения инструментов цифрового контроля, но и в поддержке протестующих со стороны профессиональных сообществ. Существуют как примеры, когда компании по внедрению инструментов цифрового контроля сворачивались после недовольства со стороны сотрудников, так и случаи, когда работники выигрывали судебные дела против работодателей. Можно констатировать отставание социального компонента от технологического в процессе со-конструирования: средства уровня панспектрона уже созданы, но переосмысления их как сотрудниками, так и менеджерами в полной мере не произошло. Как следствие, вместо того чтобы строить комфортную высокосвязанную социально-технологическую среду обмена полезными данными для решения общих задач организации, ее сотрудники конфликтуют о границах контроля.

Крупнейшие компании медленно, но эволюционируют в логике устойчивого развития, что предполагает в числе прочего фундаментальный поворот от первостепенности получения прибыли к созданию пользы для сообществ. Начинаться этот переход может и просто с идеологического оформления — вынесения различных гуманистических целей в миссию и цели компании для публикации на корпоративном сайте. Но основные шаги на пути к устойчивости компании — это создание адекватного командного взаимодействия внутри организации, управленческой культуры инклюзии, гибкости, баланса между технологическим и социальным развитием таким образом, чтобы добиваться получения прибыли, обеспечивая человеческим ресурсам здоровый «микроклимат» — сочетание качественных условий труда и культуры общения внутри организации. Последним вредит иерархически обоснованное внедрение цифрового контроля, когда требуют соглашаться на надзор либо увольняться.

³¹ «Хамство со стороны компании»: почему массовое увольнение из пермской Xsolla было ошибкой // Forbes [Электронный ресурс]. URL: <https://www.forbes.ru/karera-i-svoy-biznes/436637-hamstvo-so-storony-kompanii-pochemu-massovoe-uvolnenie-iz-permskoy> (дата обращения: 13.01.2022).

³² Good News for Disgraced Companies: You Can Regain Trust // Forbes [Электронный ресурс]. URL: <https://www.forbes.com/sites/hbsworkingknowledge/2021/08/30/good-news-for-disgraced-companies-you-can-regain-trust/?sh=716a60be3b33> (дата обращения: 13.01.2022).

Преимущества цифрового контроля и путь к его эффективному применению

В числе положительных эффектов внедрения средств цифрового контроля можно выделить следующие (на основе источников³³):

- предотвращают домогательства на рабочем месте;
- уменьшают агрессию и некорректное поведение со стороны коллег;
- помогают людям с особенностями развития;
- обеспечивают безопасность витального характера — могут зафиксировать опасные и чрезвычайные ситуации;
- стимулируют развитие навыков и обучение на рабочем месте;
- объективно необходимы в ряде сфер (аэропорты, банки и пр.).

Новые формы контроля приносят пользу не только в рамках прогностических возможностей Индустрии 4.0: удаленный режим работы сотрудников действительно увеличивает риски работодателей. Исследование The Wall Street Journal³⁴ показало, что с приходом пандемии среди специалистов интеллектуального труда набирает популярность совмещение нескольких работ втайне от руководства. Данный феномен вылился в целое движение по грамотной комбинации двух и более мест занятости, ускоренному накоплению капитала и как можно более раннему обретению финансовой независимости, известному как движение FIRE (Financial Independence, Retire Early — финансовая независимость, ранний выход на пенсию). Например, на одном из популярных сайтов по данной тематике, который был разработан весной 2021 г., можно найти советы единомышленников о том, как грамотно совмещать несколько работ и сохранять это в тайне. Приверженцы данного движения заявляют о том, что пандемия и удаленная работа — отличная возможность воспользоваться системой капиталистического общества, которая пользуется ими.

Помимо тайного совмещения нескольких работ, вопрос эффективности удаленной работы в целом остается открытым. Исследование The Economist³⁵, проведенное среди более чем 10 тысяч сотрудников в азиатской технологичной компании в 2019 и 2020 гг., показало: несмотря на то, что время работы в период пандемии увеличилось на 30%, это не привело к росту производительности труда работников. В таких ситуациях инструменты цифрового контроля позволяют отслеживать эффективность сотрудников с течением времени; обнаруживать провалы, подобные случившимся во время пандемии; фиксировать и сокращать переработки сотрудников, приводящие к выгоранию; пресекать малоэффективные или полностью неэффективные мероприятия и встречи. Через это связанность, включенность данных о работе сотрудников в прогностические модели Индустрии 4.0 позволяют увеличить и эффективность организации в целом.

Корпоративные системы цифрового контроля, то, как они внедряются и используются, показывают уровень доверия между управляющими и подчиненными, равно как и другие характеристики организационной культуры. В токсичной корпоративной среде, где в отношениях сотрудников и руководства преобладают взаимное недоверие, страх, а тем более презрение,

³³ Belton P. How does it feel to be watched at work all the time? // BBC [Электронный ресурс]. URL: <https://www.bbc.com/news/business-47879798> (дата обращения: 13.01.2021); Monitoring and surveillance of workers in the digital age // Eurofound [Электронный ресурс]. URL: <https://www.eurofound.europa.eu/data/digitalisation/research-digests/monitoring-and-surveillance-of-workers-in-the-digital-age> (дата обращения: 16.01.2022).

³⁴ These People Who Work from Home Have a Secret: They Have Two Jobs // WSJ [Электронный ресурс]. URL: <https://www.wsj.com/articles/these-people-who-work-from-home-have-a-secret-they-have-two-jobs-11628866529> (дата обращения: 29.01.2022).

³⁵ Remote workers work longer, not more efficiently // The Economist [Электронный ресурс]. URL: <https://www.economist.com/business/2021/06/10/remote-workers-work-longer-not-more-efficiently> (дата обращения: 13.01.2022).

цифровая трансформация контроля лишь усугубит ситуацию. Напротив, в компаниях с высокой культурой командной работы для достижения общих целей инструменты цифрового контроля могут принести значительную пользу, предоставив как работникам, так и их руководителям больше информации об эффективности использования рабочего времени и качестве труда в целом.

Как показал проведенный анализ, силовые или скрытые попытки цифровой слежки за сотрудниками, особенно интеллектуальной сферы, не находят поддержки и могут привести к массовым забастовкам, бойкотам или увольнениям по собственному желанию. Основные конфликты по поводу цифрового контроля возникают на почве недоверия между работодателями и сотрудниками, непрозрачности процесса внедрения инструментов, игнорирования обратной связи. Здесь особенно важна роль менеджеров в координации этого процесса: установить и поддерживать доверительные отношения с сотрудниками, выстроить открытый и прозрачный процесс внедрения инструментов контроля, грамотно донести необходимость запуска данного процесса, адекватно и своевременно реагировать на обратную связь.

Эксперты Еврофонда, агрегировав национальные исследования, в том числе основанные на опросах, по теме мониторинга и наблюдения за сотрудниками, пришли к выводу, что использование подобных средств является обычной практикой, особенно в Великобритании и странах Северной Европы. Работники понимают, что контроль — неотъемлемая часть трудовой жизни, поэтому справедливо считать его оцифровку решаемой задачей. На основе проведенного анализа можно сформулировать следующие рекомендации. Как уже не раз было отмечено выше, важно доверие, качество коммуникаций в компании (вертикальных и горизонтальных), вовлеченность сотрудников. Нельзя превращать мониторинг на рабочем месте в очередную форму микроменеджмента, то есть он должен быть ненавязчивым, в меру и по результатам доступным не только управляющим, но и сотрудникам. Последнее может принести дополнительную пользу с позиции самоконтроля. Данные Еврофонда подтверждают, что национальная культура может способствовать лучшему отношению к цифровому контролю, например, как в Великобритании и Эстонии — странах, «где преобладает культура мониторинга»³⁶.

С учетом того, что развитие технологий поколения Индустрии 4.0 предоставляет все больше возможностей и форм цифрового мониторинга, необходима правовая защита личных данных работников, которая позволяла бы работодателям реализовывать их права по контролю над качеством труда. В Европейском союзе действует Общий регламент защиты персональных данных (General Data Protection Regulation (GDPR)) и рамочное соглашение Европейских профсоюзов, Деловой Европы, Энергетического партнерства центральной Европы и объединения предприятий малого и среднего бизнеса, которое «предусматривает включение в коллективные соглашения на соответствующих уровнях правил, которые среди прочего ограничивают риск навязчивого мониторинга и неправильного использования персональных данных»³⁷. В то же время Германия, родина Индустрии 4.0, достаточно жестко регулирует данные вопросы, а французское управление по защите данных «предостерегло от использования цифровых технологий для мониторинга сотрудников, утверждая, что это может привести к тому, что работники будут находиться под постоянным наблюдением, а цифровые технологии могут использоваться как форма психологического преследования»³⁸.

³⁶ Monitoring and surveillance of workers in the digital age // Eurofound [Электронный ресурс]. URL: <https://www.eurofound.europa.eu/data/digitalisation/research-digests/monitoring-and-surveillance-of-workers-in-the-digital-age> (дата обращения: 16.01.2022).

³⁷ Там же.

³⁸ Там же.

Специализированного нормативно-правового акта (далее НПА) или соглашения именно по цифровому мониторингу в России пока нет, несмотря на активное распространение удаленных и гибридных форм труда (растущего спроса на подобные технологии). Но при этом действует Федеральный закон от 27.07.2006 № 152-ФЗ о защите персональных данных, который регулирует «отношения, связанные с обработкой персональных данных, осуществляемой... с использованием средств автоматизации, в том числе в информационно-телекоммуникационных сетях»³⁹. В числе прав, гарантированных данным законом, — доступ субъекта персональных данных к его персональным данным и необходимость брать согласие на их обработку. Данный НПА уже задает требование для работодателей не просто оповещать сотрудников о введении мониторинга, но получать их согласие и обеспечивать возможность ознакомиться с результатами мониторинга (как с персональными данными, результатом их обработки). Судя по приведенным выше результатам опроса hh.ru, один из трех работодателей даже не сообщает о внедрении подобных систем, нарушая данный закон. Поэтому с учетом уже достаточного законодательного регулирования в России острее стоит вопрос о развитии организационных культур и управленческих компетенций в отношении подобных технологий.

Выводы

Повсеместное распространение инструментов цифрового контроля — вызов, одно из проявлений обновления социально-технологической среды, которое неизбежно требует ответа. Каким он будет, зависит от конкретного общества, компании, коллектива. Исследования и данные опросов, проанализированные в данной работе, доказывают: инструменты цифрового контроля могут быть полезны как для работодателей, так и для сотрудников. Однако их внедрение требует высокого уровня квалификации лиц, принимающих решения. Обновление начинается с системного видения менеджерами Индустрии 4.0, что само по себе вызов для многих из них: тяжело отказываться от привычных установок, особенно если за счет них удалось добиться высокого положения в организации. Но еще сложнее добиться соучастия команды в цифровой трансформации, понимания каждым сотрудником неизбежности обновления, личных преимуществ от цифрового контроля как средства улучшения собственных результатов.

Ожидается сохранение и дальнейшее развитие различных гибридных и удаленных форматов работы по окончании текущей пандемии, равно как и наличие запроса со стороны общества на грамотное и ответственное использование инструментов цифрового контроля. Массовое внедрение последних бизнесом в условиях всеобщей нервозности во время пандемии привело к множеству управленческих просчетов, обостривших старые и породивших новые трудовые конфликты. Причины разнообразны: потребность в формальной отчетности по производительности и затратам ресурсов, низкий уровень организаторских способностей руководства, стремление к тотальному контролю подчиненных и др. Однако, как показал анализ вторичных данных исследований, сотрудники далеко не всегда поддерживали подобного рода инициативы руководства, нередко оказывали противодействие. Как итог, напряженность и взаимное недоверие выливались в конфликты.

Многие работники готовы поддержать внедрение цифрового контроля их управленцами в обмен на бонусы и поощрения. Основной вопрос заключается в том, как установить прозрачные и доверительные отношения между сотрудниками и работодателями в новых условиях цифровой трансформации. Ошибки и просчеты приводят к репутационным и финансовым издержкам,

³⁹ Федеральный закон от 27.07.2006 № 152-ФЗ (ред. от 02.07.2021) «О персональных данных» // КонсультантПлюс [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_61801/d44bdb356e6a691d0c72fef05ed16f68af0af9eb/ (дата обращения: 16.01.2022).

деградации «климата» в компании. Переводя компанию на новый уровень связанности за счет электронной оценки трудовой деятельности, менеджеры должны соблюдать принцип проницаемости Индустрии 4.0 — отказаться от понимания данных о производительности труда как рычаге давления на сотрудников и сделать их открытыми. Российское законодательство защищает право работников на доступ к их личным данным, и, соответственно, они вправе требовать доступ к результатам мониторинга труда. На наш взгляд, управленцам следует продвигать средства цифрового контроля как инструмент самосовершенствования с акцентом на премирование лучших, чтобы избежать негативного восприятия подобных инноваций как средств надзора.

Цифровое доверие требует времени, и передовые средства контроля находятся пока в начале своего пути и становления в качестве инфраструктур нового общества. Тем важнее сейчас привлечь внимание к проблемным аспектам подобных инноваций. Для этого считаем целесообразным проведение социологического исследования компаний, в которых введены средства цифрового контроля, узнать, как сотрудники относятся к данным инструментам, сравнить их ответы с оценкой со стороны их управленцев, а также выяснить изменения в лояльности и производительности работников. В случае кейсов с высокими оценками возможно провести экспертные интервью, чтобы выявить, каким образом удалось этого достичь менеджерам компаний с хорошо себя зарекомендовавшим себя цифровым контролем. Подобные исследования могли бы быть востребованы как с точки зрения развития управленческой науки, так и с прикладной, практической стороны перехода к Индустрии 4.0.

Список литературы:

Алтухова Н.Ф. Условия реализации цифровой трансформации в организации // Экономика. Налоги. Право. 2018. Т. 11. № 2. С. 70–74. DOI: [10.26794/1999-849X-2018-11-2-70-74](https://doi.org/10.26794/1999-849X-2018-11-2-70-74)

Грошев И.В., Мэнин Х. Управление изменениями организационной культуры в условиях цифровой трансформации // Вестник экономической безопасности. 2020. № 5. С. 206–211. DOI: [10.24411/2414-3995-2020-10323](https://doi.org/10.24411/2414-3995-2020-10323)

Дудина В.И. От паноптикона к панспектрону: цифровые данные и трансформация режимов наблюдения // Социологические исследования. 2018. № 11 (415). С. 17–26. DOI: [10.31857/S013216250002782-3](https://doi.org/10.31857/S013216250002782-3)

Желнин А.И. От «первой в истории контролируемой пандемии» к рациональному биополитическому управлению // Дискурс-Пи. 2021. Т. 18. № 1 (42). С. 130–141. DOI: [10.24412/1817-9568-2021-1-130-141](https://doi.org/10.24412/1817-9568-2021-1-130-141)

Земнухова Л.В., Глазков К.П., Логунова О.С., Максимова А.С., Руденко Н.И., Сивков Д.Ю. Приключения технологий: барьеры цифровизации в России. М. — СПб.: ФНИСЦ РАН, 2020. DOI: [10.31119/978-5-89697-339-3](https://doi.org/10.31119/978-5-89697-339-3)

Зубофф Ш. Эпоха надзорного капитализма. битва за человеческое будущее на новых рубежах власти. М.: Издательство Института Гайдара, 2022.

Каз Е.М. Доверие в организации и результативность деятельности: от модели к инструментам // Вестник Томского государственного университета. Экономика. 2021. № 53. С. 111–122. DOI: [10.17223/19988648/53/9](https://doi.org/10.17223/19988648/53/9)

Нурмухаметов Р.К., Торин С.С. Цифровое доверие (digital trust): сущность и меры по его повышению // Известия Тульского государственного университета. Экономические и юридические науки. 2020. № 1. С. 32–39.

Тартаковская И.Н. Доверие перед лицом пандемии: в поисках точки опоры // Социологический журнал. 2021. Т. 27. № 2. С. 68–89. DOI: [10.19181/socjour.2021.27.2.8087](https://doi.org/10.19181/socjour.2021.27.2.8087)

- Юдина М.А. Индустрия 4.0: конкуренция за актуальность // Государственное управление. Электронный вестник. 2020. № 80. С. 282–299. DOI: [10.24411/2070-1381-2020-10074](https://doi.org/10.24411/2070-1381-2020-10074)
- Яхонтова Е.С. Доверие в управлении персоналом. Зарубежные подходы и отечественный опыт оценки // Социологические исследования. 2004. № 9 (245). С. 117–122.
- Edwards P.N. Infrastructure and Modernity: Force, Time, and Social Organization in the History of Sociotechnical Systems // Modernity and Technology / ed. by Th.J. Misa, Ph. Brey, A. Feenberg. Cambridge, MA: MIT Press, 2003. P. 185–226.
- Hardt M., Negri A. Commonwealth. Cambridge: Harvard University Press, 2009.
- Pinch T.J., Bijker W.E. The Social Construction of Facts and Artefacts: or How the Sociology of Science and the Sociology of Technology Might Benefit Each Other // Social Studies of Science. 1984. Vol. 14. Is. 3. P. 399–441. DOI: [10.1177/030631284014003004](https://doi.org/10.1177/030631284014003004)
- Raveendhran R., Fast N.J. Humans Judge, Algorithms Nudge: The Psychology of Behavior Tracking Acceptance // Organizational Behavior and Human Decision Processes. 2021. № 164. P. 11–26. DOI: [10.1016/j.obhdp.2021.01.001](https://doi.org/10.1016/j.obhdp.2021.01.001)
- The Social Construction of Technological Systems: New Directions in the Sociology and History of Technology / ed. by W.E. Bijker, Th. Parke Hughes, T. Pinch. Cambridge, MA: MIT Press, 1987.
- Vulnerability in Technological Cultures: New Directions in Research and Governance / ed. by A. Hommels, J. Mesman, W.E. Bijker. Cambridge, Massachusetts: MIT Press. 2014.
- Wichmann R.L., Eisenbart B., Gericke K. The Direction of Industry: A Literature Review on Industry 4.0 // DS 94: Proceedings of the Design Society: 22nd International Conference on Engineering Design (ICED19). Delft: Delft University of Technology, 2019. P. 2129–2138 DOI: [10.1017/dsi.2019.219](https://doi.org/10.1017/dsi.2019.219)

References:

- Altukhova N.F. (2018) Digitalization of a Company. Implementation Premise. *Ekonomika. Nalogi. Pravo*. Vol. 11. № 2. P. 70–74. DOI: [10.26794/1999-849X-2018-11-2-70-74](https://doi.org/10.26794/1999-849X-2018-11-2-70-74)
- Bijker W.E., Parke Hughes Th., Pinch T. (eds.) (1987) *The Social Construction of Technological Systems: New Directions in the Sociology and History of Technology*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Dudina V. (2018). From Panopticon to Panspectron: Digital Data and Transformation of Surveillance Regimes. *Sotsiologicheskie issledovaniya*. № 11. P. 17–26. DOI: [10.31857/S013216250002782-3](https://doi.org/10.31857/S013216250002782-3)
- Edwards P.N. (2003) Infrastructure and Modernity: Force, Time, and Social Organization in the History of Sociotechnical Systems. In: Misa Th.J., Brey Ph., Feenberg A. (eds.) *Modernity and Technology*. Cambridge, MA: MIT Press. P. 185–226.
- Groshev I.V., Menin H. (2020) Managing Organizational Culture Changes in the Context of Digital Transformation. *Vestnik ekonomicheskoy bezopasnosti*. № 5. P. 206–211. DOI: [10.24411/2414-3995-2020-10323](https://doi.org/10.24411/2414-3995-2020-10323)
- Hardt M., Negri A. (2009) *Commonwealth*. Cambridge: Harvard University Press.
- Hommels A., Mesman J. Bijker W.E. (eds.) (2014) *Vulnerability in Technological Cultures: New Directions in Research and Governance*. Cambridge, Massachusetts: MIT Press.
- Kaz E.M. (2021) Trust Within an Organization and Effectiveness of Activities: From the Model to Instruments. *Vestnik Tomskogo gosudarstvennogo universiteta. Ekonomika*. № 53. P. 111–122. DOI: [10.17223/19988648/53/9](https://doi.org/10.17223/19988648/53/9)
- Nurmukhametov R.H., Torin S.S. (2020) Digital Trust: The Essence and Measures to Increase It. *Izvestiya Tul'skogo gosudarstvennogo universiteta. Ekonomicheskiye i yuridicheskiye nauki*. № 1. P. 32–39.

Pinch T.J., Bijker W.E. (1984) The Social Construction of Facts and Artefacts: Or How the Sociology of Science and the Sociology of Technology Might Benefit Each Other. *Social Studies of Science*. Vol. 14. Is. 3. P. 399–441. DOI: [10.1177/030631284014003004](https://doi.org/10.1177/030631284014003004)

Raveendhran R., Fast N.J. (2021) Humans Judge, Algorithms Nudge: The Psychology of Behavior Tracking Acceptance. *Organizational Behavior and Human Decision Processes*. № 164. P. 11–26. DOI: [10.1016/j.obhdp.2021.01.001](https://doi.org/10.1016/j.obhdp.2021.01.001)

Tartakovskaya I.N. (2021) Trust in the Face of a Pandemic: In Search for a Common Ground. *Sotsiologicheskii zhurnal*. Vol. 27. № 2. P. 68–89. DOI: [10.19181/socjour.2021.27.2.8087](https://doi.org/10.19181/socjour.2021.27.2.8087)

Wichmann R.L., Eisenbart B., Gericke K. (2019) The Direction of Industry: A Literature Review on Industry 4.0. *DS 94: Proceedings of the Design Society: 22nd International Conference on Engineering Design (ICED19)*. Delft: Delft University of Technology. P. 2129–2138 DOI: [10.1017/dsi.2019.219](https://doi.org/10.1017/dsi.2019.219)

Yakhontova E.S. (2004) Assessing the Trust in Context of Personnel Management. *Sotsiologicheskiiye issledovaniya*. № 9 (245). P. 117–122.

Yudina M.A. (2020) Industry 4.0: Competition to Stay Relevant. *Gosudarstvennoye upravleniye. Elektronnyy vestnik*. № 80. P. 282–299. DOI: [10.24411/2070-1381-2020-10074](https://doi.org/10.24411/2070-1381-2020-10074)

Zemnukhova L.V., Glazkov K.P., Logunova O.S., Maksimova A.S., Rudenko N.I., Sivkov D.Yu. (2020) *Priklyucheniya tekhnologiy: bar'yery tsifrovizatsii v Rossii* [The adventures of technologies: Digitalisation barriers in Russia]. Moscow — St. Petersburg: FCTAS RAS. DOI: [10.31119/978-5-89697-339-3](https://doi.org/10.31119/978-5-89697-339-3)

Zhel'nin A.I. (2021) From “the First Controlled Pandemic in History” to Rational Biopolitical Administration. *Diskurs-Pi*. Vol. 18. № 1 (42). P. 130–141. DOI: [10.24412/1817-9568-2021-1-130-141](https://doi.org/10.24412/1817-9568-2021-1-130-141)

Zuboff Sh. (2019) *The Age of Surveillance Capitalism: The Fight for a Human Future at the New Frontier of Power*. Moscow: Izdatel'stvo Instituta Gaydara.

Дата поступления/Received: 18.01.2022

Экономические вопросы управления
Economic questions in administration

DOI: 10.24412/2070-1381-2022-92-57-76

Стимулирование инвестиционной активности как ключевой элемент управления
развитием современной российской экономики

Глазьев Владислав Сергеевич

Младший научный сотрудник, АНО «Научный центр евразийской интеграции», Москва, РФ.

E-mail: vladislav.glazev@yandex.ru

Аннотация

Тема стимулирования инвестиционной активности как ключевого элемента управления развитием экономики представляет особый интерес для решения стоящих перед российским государством задач модернизации и опережающего развития экономики на основе нового технологического уклада посредством стратегического планирования. Цель исследования — разработка системы необходимых мер по стимулированию инвестиционной активности в современной российской экономике. Стимулирование инвестиционной активности особенно актуально в настоящее время, когда Россия одновременно сталкивается с остающимися еще последствиями пандемии и беспрецедентными санкциями со стороны США и их сателлитов. Предметом исследования является стимулирование инвестиционной активности как ключевого элемента государственного управления развитием экономики. Теоретическую базу составили теория смены технологических и мирохозяйственных укладов; теория научно-технического прогресса, теоретическая концепция евразийской интеграции и большого евразийского партнерства; теоретические представления Д. Кейнса и Д. Кларка о взаимосвязи экономического роста и инвестиций; денежная теория Тобина; эконометрические модели экономического роста; теория эволюционной экономики; эмпирические исследования российских и зарубежных ученых о взаимосвязи монетизации, нормы накопления и кредитоемкости; международные сопоставления развития экономики России, Китая, США и других стран. В результате исследования позволило описать способы улучшения инвестиционного климата на региональном и отраслевом уровнях в разрезе основных составляющих его компонент, в условиях многоукладности российской экономики. Полученные результаты могут быть использованы для формирования стратегических программ развития национальной экономики с учетом глобальных технологических трендов и определения направлений использования инвестиций для достижения поставленных задач и преодоления существующих вызовов.

Ключевые слова

Инвестиционная активность, технологический уклад, инвестиционный климат, стратегическое развитие экономики, стратегические программы, развитие региональной экономики.

Stimulating Investment Activity as a Key Element of Managing Modern Russian
Economy Development

Vladislav S. Glaziev

Junior research fellow, Scientific Center for Eurasian Integration, Moscow, Russian Federation.

E-mail: vladislav.glazev@yandex.ru

Abstract

The topic of stimulating investment activity as a key element of economic development management is of particular interest for solving the modernization tasks facing the Russian state and advanced development of the economy on the basis of a new technological order through strategic planning. Stimulating investment activity is especially relevant at the present time, when Russia is simultaneously facing the remaining consequences of the pandemic and unprecedented sanctions from the United States and its satellites. The purpose of the study is to develop a system of necessary measures to stimulate investment activity in the modern Russian economy. The subject of the study is the stimulation of investment activity. The theoretical basis of the research contains the theory of changing technological and world economic patterns; the theory of scientific and technological progress, the theoretical concept of Eurasian integration and the greater Eurasian partnership; the theoretical ideas of D. Keynes and D. Clark about the relationship between economic growth and investment; Tobin's monetary theory; econometric models of economic growth; the theory of evolutionary economics; empirical studies of Russian and foreign scientists on the relationship of monetization, accumulation rate and credit intensity; international comparisons of the economic development of Russia, China, the USA and other countries. As a result, the study allowed describing ways to improve the investment climate at the regional and sectoral levels, in the context of its main components, in the context of the complexity of the Russian economy. The obtained results can be used to form strategic programs for developing the national economy, taking into account global technological trends and determining the directions of using investments to achieve the set goals and overcome existing challenges.

Keywords

Investment activity, technological order, investment climate, strategic economic development, strategic programs, development of regional economy.

Введение

Инвестиции являются основой экономического роста. Для расширенного воспроизводства экономики необходимо проведение эффективной инвестиционной политики, особенно в периоды перехода экономики на новый технологический уклад. Стимулирование инвестиционной активности крайне актуально в настоящее время, когда Россия одновременно сталкивается с остающимися еще последствиями пандемии и беспрецедентными санкциями со стороны США и их сателлитов.

Начиная с 2020 г. экономическая ситуация в России характеризуется неустойчивостью вследствие одновременного воздействия нескольких внешних шоков: ухудшения внешнеторговых условий в связи со снижением цен на сырьевые товары с последующим инфляционным давлением из-за их повышения; обвалов на финансовых рынках и сокращения доступа к финансированию вследствие проводимой политики «таргетирования инфляции» путем повышения ключевой ставки процента и свободного плавления обменного курса рубля; вынужденного резкого сокращения деловой активности, вызванного введенными мерами социальной изоляции в связи с COVID-19; разрыва логистических цепочек вследствие введенных транспортных барьеров с ЕС; ухода многих зарубежных корпораций под санкционным давлением; ареста валютных резервов государства и сбережений частных лиц, участвовавших в воспроизводстве экономики; блокирования платежей и расчетов в мировых резервных валютах. Эти шоки, с одной стороны, имеют негативный эффект, блокируя деловую активность в сложившихся сферах международной кооперации с ЕС и другими странами-санкционерами. С другой стороны, они открывают новые возможности для экономического роста, прежде всего в сфере импортозамещения. Но для этого необходимо резкое повышение инвестиционной активности.

Стимулирование инвестиционной активности становится в современных условиях ключевым элементом государственного управления развитием экономики. Цель исследования заключается в разработке системы необходимых мер по стимулированию инвестиционной активности в современной российской экономике. Для достижения цели исследования в работе решен ряд задач: определена взаимосвязь инвестиций и экономического роста; предложена типология инвестиций; проанализировано влияние макроэкономической политики на инвестиционную активность; оценен инвестиционный потенциал развития российской экономики; разработана система мер по улучшению инвестиционного климата в РФ и государственному стимулированию инвестиционной активности.

Для целей настоящего исследования наибольший интерес представляют прямые инвестиции, финансирование которых может быть существенно увеличено в рамках объективных внешних и нормативных внутренних ограничений воспроизводства российской экономики. Это прежде всего инвестиции, финансируемые за счет кредитов коммерческих банков и институтов развития, поддерживаемых инструментами рефинансирования Центрального банка.

Взаимосвязь инвестиций и экономического роста

Инвестиции определяют рост экономики, повышают ее производственный потенциал, являются основой расширенного воспроизводства, научно-технического прогресса, необходимым условием структурных изменений и сбалансированного развития всех отраслей хозяйства и регионов. Инвестиции необходимы для обеспечения нормального функционирования предприятий, их стабильного финансового состояния и максимизации прибыли. На микроуровне

без инвестиций невозможно обеспечить расширение и развитие производства, повышение его технического уровня, конкурентоспособность продукции и улучшение ее качества, преодоление последствий морального и физического износа основных средств и т.д.

Взаимосвязь между инвестициями и экономическим ростом давно является предметом экономико-математического моделирования. Одна из наиболее известных моделей взаимосвязи инвестиций и экономического роста была предложена Д. Кейнсом, сделавшим одну из первых попыток формализации прироста инвестиций и прироста ВВП в форме прямо пропорциональной зависимости.

Последователи Кейнса дополнили эту модель, допустив, что инвестиции растут при ускорении темпов экономического роста [Кейнс 1978, 270-279.]. Это допущение формализовал Дж.Б. Кларк, введя зависимость размера чистых инвестиций от объемов выпуска продукции [Clark 1899, 3].

Статистически подтверждено влияние инвестиций в основной капитал на величину ВВП как наиболее сильное [Солодкая и др. 2018].

Для целей совершенствования государственной инвестиционной политики важное значение имеют исследования, оценивающие отдачу от государственных инвестиций, мультипликатора инвестиций и воздействия на экономику наращивания государственного капитала. Они основываются, как правило, на одном из трех подходов: оценивании производственной функции, оценивании функции затрат, эконометрическом оценивании VAR-моделей (самый актуальный подход).

Векторные авторегрессионные модели (VAR) были впервые использованы К. Симсом в 1980 г. Суть данного вида моделей заключается в анализе динамики нескольких связанных друг с другом временных рядов. При этом существенным фактором, определяющим значение инвестиционного мультипликатора, является эффективность госсектора [Papaioannou 2016].

Таким образом, взаимосвязь инвестиций и экономического роста подтверждена многими исследователями. Рассмотренные модели позволяют выявить уровень взаимосвязи как ретроспективно, так и на будущее. Для их успешного применения необходимо понимать, как экономическая политика влияет на инвестиционную активность.

Влияние экономической политики на инвестиционную активность

Важнейшим показателем инвестиционной активности является отношение инвестиций в основной капитал к ВВП, который называют нормой накопления. Рывки в экономическом развитии происходят в результате повышения инвестиционной активности и нормы накопления, которая в успешно развивающихся странах достигает трети ВВП и выше (в 2018 г. 33% в среднем по миру, у Китая — 42,8%), существенно превышая значение этого показателя в развитых странах, где оно традиционно составляет около 20% (22,0% в 2018 г. в Японии, 21,1% в Германии и 20,8% у США)¹. Определение зависимости между величиной нормы накопления и ростом ВВП является важным ориентиром для управления развитием экономики на макроуровне.

Другим важным целевым показателем является темп прироста инвестиционной активности, определяющий прирост ВВП. Разумеется, важное значение имеет качество инвестиций, отражаемое в их структуре. Чем больше доля инвестиций в прирост активной части основного капитала (приобретение машин и оборудование) и в НИОКР, тем, как правило, выше их влияние

¹Main Economic Indicators — complete database (Edition 2021/08)// OECD iLibrary [Электронный ресурс]. URL: https://www.oecd-ilibrary.org/economics/data/main-economic-indicators/main-economic-indicators-complete-database-edition-2021-8_bcf09d5-en (дата обращения: 03.03.2022).

на экономическое развитие. Имеет значение также концентрация инвестиций в передовых производствах нового технологического уклада, в то время как инвестиции в расширение устаревших производств может иметь негативные последствия для развития экономики.

Государство может влиять на инвестиционную активность посредством большого количества инструментов инвестиционной политики: налогово-бюджетных, денежно-кредитных, нормативно-правовых.

При этом существует деление на предметные области исследований денежно-кредитной политики:

- влияние на экономический рост и функционирование отдельных секторов экономики, включая обратное влияние, а также трансмиссионный механизм монетарной политики [Azad et al. 2021; Breitenlechner, Scharler 2021; Cai 2021];
- изучение денежно-кредитной политики по ее параметрам и инструментам, например по спросу на деньги, структурам денежной массы, процентным ставкам, нормам резервирования, колебаниям валютного курса, долга, кредитования и др. [Azariadis et al. 2019; Bianco 2021; Boucekkine et al. 2021];
- связь денежно-кредитной и других видов экономической политики [Abbritti et al. 2021; Cobham, Song 2020; Cobham, Song 2021];
- денежно-кредитная политика и функционирование финансовых рынков [Dées, Galesi 2021; El-Shagi, Turcu 2021; Eo, Kang 2020];
- определение влияния денежно-кредитной политики на валютный рынок и внешнеторговые операции; эффекты монетарной политики, влияющие на предложение и различные виды деятельности [Chiu, Molico 2021; Ferrari et al. 2021; Filiani 2021].

Налогово-бюджетные инструменты являются наиболее широко используемой сферой государственного регулирования инвестиционной активности. Они включают налоговые стимулы, с одной стороны, и бюджетную поддержку — с другой. Ключевым инструментом налогового стимулирования является норма амортизации. Разрешая компаниям увеличивать эти нормативы в рамках программ ускоренной амортизации, государство стимулирует инвестиционную активность в части капитальных вложений предприятий в обновление и модернизацию основного капитала за счет снижения налогооблагаемой прибыли. Российское законодательство², как и законодательство других стран, предусматривает, что, списывая амортизацию ускоренным методом, налогоплательщик уменьшает налогооблагаемую базу по налогу на прибыль.

Бюджетная поддержка включает в себя государственные гарантии, субсидирование процентных ставок по инвестиционным кредитам, фондирование институтов развития и т.д.

Налогово-бюджетные инструменты широко используются в рамках частно-государственного партнерства. Так, государство создает инвестиционные стимулы посредством многосторонних инвестиционных соглашений (специнвестконтрактов).

Использование различных мер государственной поддержки инвестиций варьируется в зависимости от видов экономической деятельности, масштабов инвестиционных проектов, стадий жизненного цикла продукции (см. Таблицу 1).

² Налоговый кодекс Российской Федерации (часть вторая) от 05.08.2000 № 146-ФЗ (ред. от 28.05.2022) // КонсультантПлюс [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_28165/ (дата обращения: 03.03.2022).

Таблица 1. Выбор инструментов государственной поддержки в зависимости от масштаба проекта и стадии жизненного цикла производимой продукции³

Размер бизнеса	Создание продукта	Создание производства	Расширение и модернизация
Малый	Программы поддержки МСП	Преимущества при государственных закупках; программы поддержки МСП.	Преимущества при государственных закупках; Программа поддержки МСП.
Средний	Программы поддержки МСП; возмещение затрат на НИОКР.	Возмещение процентов по кредитам на инвестпроекты; поддержка создания и модернизации инфраструктурных промышленных парков; специинвестконтракты.	Возмещение процентов по кредитам на техническое перевооружение; поддержка экспорта; поддержка создания и модернизации инфраструктурных промышленных парков; специинвестконтракты; субсидирование затрат на пополнение оборотных средств.
Крупный	Государственный заказ на выполнение НИОКР	Возмещение процентов по кредитам на инвестпроекты; госгарантии по кредитам для проектов общегосударственного значения; поддержка проектов на основе проектного финансирования; поддержка создания и модернизации инфраструктурных промышленных парков; специинвестконтракты.	Субсидирование затрат; возмещение процентов по кредитам на техническое перевооружение; госгарантии по кредитам для проектов общегосударственного значения; поддержка проектов на основе проектного финансирования; поддержка создания и модернизации инфраструктурных промышленных парков; специинвестконтракты.

Среди мер по стимулированию инвестиционной деятельности за счет снижения налогового бремени можно выделить следующие наиболее действенные: вычеты расходов на приобретение оборудования и проведение НИОКР из налогооблагаемых доходов, ускоренная амортизация оборудования, освобождение от налогов на имущество приборов и наукоемкого оборудования, возврат НДС на приобретение средств производства при введении их в эксплуатацию [Сухарев 2021].

Стимулирование инвестиционной активности за счет бюджетных расходов также существенно влияет на инвестиционный климат. Для стимулирования инвестиционной активности наибольшее значение имеют расходы на развитие инфраструктуры и финансирование НИОКР, образование и стимулирование инноваций. Чем выше эти расходы, тем ниже риски инвестиций инновационной деятельности, которые зависят от следующих факторов: исследовательской инфраструктуры, научных знаний, налаженного процесса получения открытий и изобретений, опыта в инженерии, квалифицированных кадров.

Наибольшее значение для экономического развития имеют инвестиции в разработку и распространение новых технологий, особенно базовых производств нового технологического уклада, без которых невозможна модернизация экономики и повышение ее конкурентоспособности. Обеспечение высокой инновационной активности является важным фактором эффективности государственной политики стимулирования инвестиций.

³ Источник: Формы государственной поддержки промышленности. Государственная программа «Развитие промышленности и повышение ее конкурентоспособности // Aluminas [Электронный доступ]. URL: [https://www.aluminas.ru/upload/documents/GP_razvitie_promyshlennosti_povysh_konkurentosposobnosti\[1\].pdf](https://www.aluminas.ru/upload/documents/GP_razvitie_promyshlennosti_povysh_konkurentosposobnosti[1].pdf) (дата обращения: 01.03.2022).

Инвестиционная политика государства должна ложиться на современные сети инновационного развития⁴. Частно-государственное партнерство со смешанным финансированием и сетевой организацией появилось сравнительно недавно — на рубеже 1990–2000 гг., хотя ранее уже существовали их менее организованные аналоги. Данные сети, как правило, образуются вокруг ядра профессионалов (стартапов) при поддержке базовой сети менторов или брокеров, а также «разветвленной» сети поставщиков услуг и отраслевых экспертов. Внутри таких сетей структурируются «супермаркеты»: инновационные, образовательные и финансовые, обеспечивающие новаторов всем спектром необходимых для успеха новации ресурсов.

В процессе функционирования инновационных сетей возможны «рыночные сбои», обусловленные информационной асимметрией, нерешенностью проблемы положительных экстерналий при инвестициях, различиями культурных и социальных норм и т.д. [Тепляков 2015]. Государство способно помочь в решении этих проблем, оказывая финансовую и иную поддержку наиболее эффективным институциональным моделям инновационных сетей, которые могут быть выявлены зачастую лишь экспериментальным путем, а также способствуя установлению партнерских отношений между заинтересованными лицами в регионах с целью создания новых программ⁵. Данную государственную политику, все более востребованную, целесообразно определять как сетевую [Толкачев 2018]. Обратим внимание на такой вывод: «Кандидатная клеточка новой промышленной революции — это так называемые «платформы с открытой архитектурой», которые шире, чем ТНК. И те ТНК, которые не смогут перейти к новой платформе, исчезнут с лица земли»⁶.

Результативность налогово-бюджетной политики в отношении стимулирования инвестиционной активности зависит от действенности положительных обратных связей, возникающих между налоговыми обязательствами и бюджетной поддержкой. Хотя МВФ рекомендует странам придерживаться нейтральности налогово-бюджетной системы, опираясь на догматику рыночного равновесия, во многих случаях рационально увязывать налогово-бюджетные механизмы с общественной полезностью той или иной хозяйственной деятельности, включая инвестиционную.

Например, в результате целевого финансирования НИОКР за счет акцизов на алкогольные напитки появляется прямая зависимость: при повышении спроса на алкогольную продукцию в краткосрочной перспективе растет финансирование научных исследований, вследствие чего растет инновационная активность и популярность данной сферы деятельности, в связи с чем падает спрос на алкоголь со стороны учащейся молодежи⁷. Данная стратегия была успешно применена в Финляндии, благодаря чему показатели по уровню расходов по НИОКР достигли максимума среди европейских стран, а показатели уровня алкоголизма упали до среднеевропейского уровня. Подобный успешный опыт был в свое время реализован в России: платежи за загрязнение окружающей среды аккумулировались в территориальных экологических фондах и тратились на природоохранную деятельность и на финансирование экологических мероприятий в регионах загрязнения.

⁴ Венчурные акселераторы: Сети инновационного развития. С. 4 // RB [Электронный ресурс]. URL: https://media.rbc.ru/media/reports/%D0%B0%D0%BA%D1%81%D0%B5%D0%BB%D0%B5%D1%80%D0%82%D0%BE%D1%80_201212_venture_acceleration_networks_rus.pdf (дата обращения: 03.03.2022).

⁵ Там же.

⁶ Революция уже произошла, мы просто этого не видим // Щедровицкий [Электронный ресурс]. URL: <https://shchedrovitskiy.com/revoljucija-uzhe-proizoshla-my-prosto-jetogo-ne-vidim/> (дата обращения: 03.03.2022).

⁷ Финляндия в цифрах и фактах — как наладить рентабельный бизнес в Финляндии. С. 38 // Экспортеры России [Электронный ресурс] URL: <http://www.rusexporter.ru/docs/Finland.pdf> (дата обращения: 01.03.2022).

В качестве примера налогово-бюджетного управления с отрицательной эффективностью можно привести реализованное в России бюджетное правило. В период сверхвысоких цен на нефть в нулевые годы Россия имела огромный потенциал для экономического роста и ускоренного развития во всех отраслях за счет соответствующего перераспределения изымавшихся в бюджет нефтедолларов. Вместо этого они «стерилизовались» и направлялись в валютные резервы, несмотря на существенное недофинансирование образования, здравоохранения, науки и культуры по сравнению с требованиями развития современной экономики. Если бы государство направляло часть этих средств на смягчение последствий структурного кризиса и снижение рисков технологической революции посредством инвестирования в НИОКР и стимулирование роста производств нового технологического уклада, темпы развития экономики были бы почти на порядок выше.

Арест государственных валютных резервов на основании противозаконных санкций подтвердил недоработанность бюджетного правила. Резервирование нефтегазовых доходов бюджета в обязательствах других стран оказалось не только менее выгодным, но более рискованным по сравнению с их направлением на цели стимулирования инвестиций. Не говоря уже о том, что действие этого правила означает прямое снижение инвестиционных возможностей государства.

Важнейшей составляющей государственной экономической политики в части влияния на инвестиционную активность является денежно-кредитная политика. Она определяет интенсивность использования главного источника финансирования инвестиций в рыночной экономике — банковского кредита. Его доля в финансировании инвестиций в развитых и успешно развивающихся странах достигает 40%, в то время как в России не превышает 10%⁸. Теоретически создание максимально благоприятных условий для повышения инвестиционной активности должно быть главной целью деятельности Центрального банка, если во главу угла государственной экономической политики ставится цель опережающего развития экономики. Для достижения этой цели в успешно развивающихся странах широко используются механизмы целевого рефинансирования центральными банками коммерческих банков для кредитования инвестиций. На этой основе происходила неинфляционная монетизация экономик, не имеющих значительных сбережений, а также достигалось повышение нормы накопления капитала, обеспечивавшего модернизацию и опережающее развитие экономики. Страны, совершившие значительные рывки в своем экономическом развитии во второй половине прошлого–начале нынешнего века, многократно увеличили монетизацию своей экономики в связи с наращиванием инвестиционной активности [Механизмы стимулирования сверхбыстрого роста 2018, 18].

При этом быстрый рост нормы накопления свидетельствует о том, что рост монетизации экономики в этих странах был связан с финансированием наращивания инвестиций.

Целевая денежная эмиссия для нужд государства была главным источником кредитования инвестиций во всех странах, совершавших рывок от состояния разрухи и технологической отсталости к передовому уровню развития экономики. В послевоенных Европе и Японии, а также в современных Китае и Индии главным механизмом денежной эмиссии было рефинансирование коммерческих банков под прирост обязательств производственных предприятий [Никитина 2015]. В современных развитых странах денежная эмиссия ведется главным образом под приобретение или залог долгосрочных государственных обязательств в целях финансирования

⁸ Инвестиции в нефинансовые активы // Росстат [Электронный ресурс]. URL: https://rosstat.gov.ru/investment_nonfinancial# (дата обращения: 06.03.2022).

дефицита бюджета, образующегося вследствие реализации государственных программ развития экономики. К примеру, приобретение ФРС казначейских обязательств по сей день является главным источником эмиссии доллара⁹.

Все указанные выше сферы государственной экономической политики должны быть увязаны друг с другом в едином процессе стратегического планирования. Стратегическое долгосрочное прогнозирование и планирование стало обязательным фактором конкурентоспособности как ведущих стран, так и интеграционных объединений, их субъектности в динамических и сложных обстоятельствах глобальной конкуренции. Во всех развитых и успешно развивающихся странах системы прогнозирования и планирования увязаны с бюджетным процессом, денежно-кредитной и внешнеэкономической политикой. Разработка стратегических планов и инструментов их реализации ведется с участием бизнеса, науки, общественности через диагностику проблем и выработку решений.

Динамика инвестиционной активности в России в сравнении с другими странами

По данным Всемирного банка, среднемировые темпы прироста инвестиций в основной капитал в мировой экономике составили за период 2007–2016 гг. 1,5%¹⁰. В то же время, по данным Росстата, в России с 1999 по 2008 гг. данный показатель в среднем составил 12,8%, а за 2007–2016 гг. — 3,3% (Рисунок 2)¹¹.

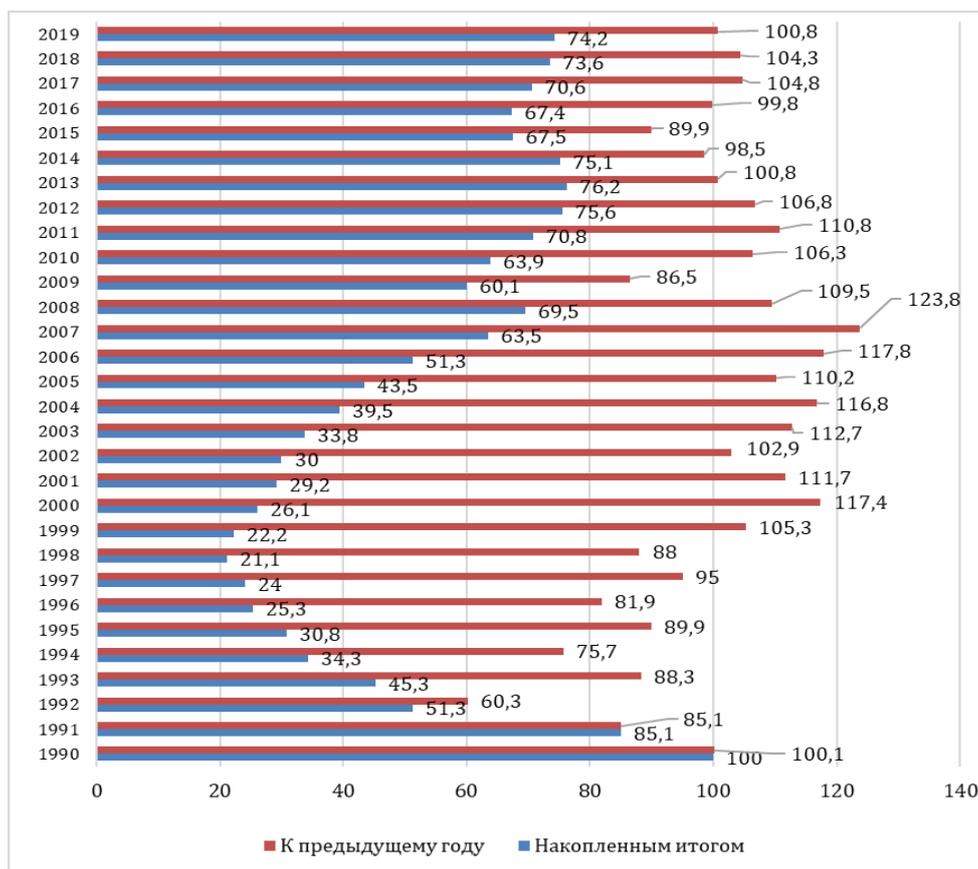


Рисунок 2. Динамика инвестиций в основной капитал в 1990–2018 гг.¹²

⁹ Годовой доклад «Об итогах и перспективах социально-экономического развития государств – членов Евразийского экономического союза и мерах, предпринятых государствами-членами в области макроэкономической политики». С. 28 // ЕЭК [Электронный ресурс]. URL: <https://eec.eaeunion.org/upload/medialibrary/0ce/Annual-report-2020.pdf> (дата обращения: 02.03.2022).

¹⁰ Годовой отчет 2021 // Всемирный банк [Электронный ресурс] URL: <https://www.vsemirnyjbank.org/ru/about/annual-report> (дата обращения: 01.03.2022).

¹¹ Инвестиции в нефинансовые активы // Росстат [Электронный ресурс]. URL: https://rosstat.gov.ru/investment_nonfinancial# (дата обращения: 06.03.2022).

¹² Составлено автором на основе: Инвестиции в нефинансовые активы // Росстат [Электронный ресурс]. URL: https://rosstat.gov.ru/investment_nonfinancial# (дата обращения: 06.03.2022).

Однако с 2013 г. динамика коренным образом изменилась: прирост инвестиций упал ниже среднемирового уровня, что является индикатором падения эффективности экономической политики в стране. Темпы роста инвестиций в России опустились ниже уровня не только успешно развивающихся, но и развитых стран, среди которых минимальные значения наблюдались в Великобритании (4%), Норвегии и Австрии, где темп прироста инвестиций в основной капитал варьируется между 4 и 4,9%. Они также остаются ниже средних по ЕАЭС.

Стоит отметить также долю инвестиций в основной капитал в ВВП как не менее важный показатель для характеристики и сравнения инвестиционной политики между странами. У быстрорастущих развивающихся стран показатель доли инвестиций в основной капитал в ВВП, как правило, выше, чем в развитых странах. Межстрановые сопоставления подтверждают выраженную в математических моделях прямо пропорциональную зависимость между приростом инвестиций и приростом ВВП (см. Таблицу 2).

Таблица 2. Сравнение быстрорастущих и медленно растущих стран по объему инвестиций в основной капитал за 2019 г., %¹³

Страна	Инвестиции в основной капитал	Рост ВВП
Страны Азии, в т.ч.	33,3 (5,5) **	103,7 (4,9) **
КНР	42,8 (9,7) **	106,2 (8,6) **
Индия	29,7 (6,4) **	105,5 (5,2) **
Корея	30,1 (7,7) **	102,2 (6,7) **
Узбекистан	40,9 (8,7) *	105,8 (4,2) *
Страны Европы, в т.ч.	21,7 (1,5) **	101,8 (2) **
Италия	18 (0,9) **	100,4 (2,2) **
Греция	10,6 (-0,14) **	101,8 (1,4) **
Россия	21,1 (-2,3) *	101,9 (0,65) *

По показателю нормы накопления Россия находится существенно ниже успешно развивающихся стран. Его уровень длительное время колеблется в районе 20%, что соответствует норме накопления стран, характеризующихся перенакоплением капитала и стагнацией экономики.

Основным источником инвестиций в России традиционно выступает прибыль предприятий. Ее объем подвержен влиянию экономической конъюнктуры и не достаточен для обеспечения устойчивого роста экономики. В кризисных ситуациях усиливается роль в поддержке инвестиционной активности федерального и регионального бюджетов. В 2018 г. бюджетные инвестиции выросли в реальном выражении на 12,2%, хотя их доля в государственных расходах понизилась¹⁴.

Как уже указывалось, в России, по сравнению с развитыми и успешно развивающимися странами, относительно более высокое значение имеют собственные средства предприятий, а существенно меньшую — кредитные институты и инвестиционные фонды. Это свидетельствует о неразвитости государственной инвестиционной системы.

¹³ Составлено автором на основе: Годовой отчет 2021 // Всемирный банк [Электронный ресурс] URL: <https://www.vsemirnyjbank.org/ru/about/annual-report> (дата обращения: 01.03.2022). Примечание: * — среднегодовой прирост капитальных вложений в постоянных ценах в период с 1990 по 2020 гг.; ** — среднегодовой прирост капитальных вложений в постоянных ценах в период с 1970 по 2020 гг.

¹⁴ Аналитика и обзоры // ВЭБ.РФ [Электронный ресурс]. URL: <http://www.inveb.ru/ru/articles-menu> (дата обращения: 05.03.2022).

В настоящее время, в связи с переходом на новый технологический уклад и необходимостью полномасштабного обновления промышленной базы, в глобальных масштабах формируется новая технологическая и институциональная среда, вызывающая необходимость новых решений по выработке и принятию среднесрочных и долгосрочных мер по определению и реализации приоритетов долгосрочного развития и стимулирования инновационного развития и модернизации экономики. Показателем эффективности этих мер являются объем и темп роста расходов на НИОКР, по которому Россия существенно отстает от передовых стран¹⁵.

Отставание по объемам и темпам роста НИОКР влечет за собой вялую инновационную активность, следствием чего становится снижение эффективности государственной политики стимулирования инноваций. Стоит отметить, что доля инновационных проектов среди общего числа проектов портфеля ведущего в России института развития ВЭБ.РФ не превышает скромных 1,7%. В целом в России в 2020 г. снизились расходы на НИОКР до 1,1% ВВП. При этом в Китае данный показатель равен 2,2%, а в США достигает отметки в 2,7%. Не менее важна динамика численности занятых в НИОКР. Россия является единственной крупной страной в мире, где этот показатель устойчиво снижается. В 2020 году в нашей стране численность занятых в НИОКР снизилась на 7% — до 578 тыс. чел. В 1990 году исследователей было больше в 4 раза¹⁶.

Уровень инновационной активности в России 8–9 раз ниже, чем у развитых стран и в 6–7 раз ниже среднемирового показателя. В 2019 г. данный показатель в России не превысил 9,2%, в то время как в Канаде он составил 79,3%, в Швейцарии — 72,6%, в Норвегии — 71%, в Бельгии — 68,1%, в США — 64,7%¹⁷. В научной литературе определены факторы роста инновационной активности, среди которых ключевую роль играют механизмы государственного финансирования НИОКР с упором на развитие научной, образовательной и инновационной инфраструктуры. Различные меры поддержки инвестиционной деятельности сочетаются с жестким контролем целевого расходования средств. Вся эта деятельность планируется по стратегическим направлениям, определяющим структуру долгосрочных инвестиций в увязке с прогнозированием и стратегическим планированием.

Как следует из приведенных выше данных, уровень и динамика инвестиционной активности в России существенно отстают не только от развитых, но и от большинства развивающихся стран. Для преодоления этого отставания можно было бы использовать опыт других стран: прежде всего Китая — в части создания централизованных механизмов обеспечения поступательного наращивания инвестиционной активности, а также ЕС — в части реализации эффективной политики стимулирования инвестиционной активности в приоритетных направлениях становления нового технологического уровня в едином экономическом пространстве ЕАЭС.

Макроэкономические условия инвестиционной деятельности

Среди основных макроэкономических индикаторов, определяющих условия инвестиционной деятельности и инвестиционный климат, обычно выделяют уровень инфляции, волатильность обменного курса национальной валюты, а также ключевую ставку процента. Чем ниже эти показатели, тем лучшим представляется инвестиционный климат.

Уже длительное время в РФ ключевая ставка находится выше нормы рентабельности большинства производственных предприятий, что делает для них привлечение кредитов для

¹⁵ Технологическое развитие отраслей экономики // Росстат [Электронный ресурс]. URL: <https://rosstat.gov.ru/folder/11189> (дата обращения: 05.03.2022).

¹⁶ Там же.

¹⁷ Индикаторы инновационной деятельности: 2019: стат. сб. М.: НИУ ВШЭ, 2019.

финансирования инвестиций экономически убыточным. Начиная с 2014 г., когда ключевая ставка была резко повышена до 17%, коммерческие банки вернули ЦБ кредиты, ранее выданные им на рефинансирование коммерческих банков. В настоящее время коммерческие банки практически прекратили заниматься кредитованием новых инвестиций. Доля инвестиционных кредитов в активах банковской системы в настоящее время не превышает 5%. Из-за постоянно завышенной ключевой ставки российские банки не выполняют главную функцию финансового посредничества — трансформацию финансовых сбережений в инвестиции.

Для модернизации и развития экономики требуется удешевление кредита, что особенно важно для перехода национальных экономик на новый технологический уклад. Снижая процентную ставку, государство облегчает всем предпринимателям, реализующим инновационные проекты, привлечение кредитов, прежде всего для преодоления наиболее тяжелого (начального) этапа развития технологий.

С точки зрения влияния на инвестиционный климат снижение инфляции за счет повышения ключевой ставки не выглядит сбалансированной политикой. Краткосрочный эффект от повышения ключевой ставки в виде снижения инфляции не является устойчивым. Падение инфляции, достигаемое повышением процентных ставок, неизбежно приводит к падению технического уровня экономики вследствие сокращения инвестиций. В среднесрочной перспективе это влечет за собой снижение конкурентоспособности экономики и девальвацию национальной валюты. А это, в свою очередь, вызывает новый цикл роста инфляции. Эмпирические данные свидетельствуют о негативном влиянии проводимой Банком России политики периодического повышения ключевой ставки, а также режима свободного плавания обменного курса рубля на инвестиционный климат.

Центральный банк должен генерировать кредитные ресурсы для финансирования инвестиций, следя за соблюдением инфляционных ограничений. Ключевой задачей денежных властей должно быть создание средств для долгосрочного целевого кредитования инвестиций в приоритетных направлениях развития реального сектора экономики. Вместо этого Центральный банк изымает деньги из экономики, искусственно сужая денежное предложение и подавляя инвестиционную активность.

Вынужденное падение уровня кредитования большей части предприятий, вызванное резким ростом ключевой ставки ЦБ в 2014 г., преподносится денежными властями как профицит ликвидности, несмотря на очевидно определяющую роль в этом повышения цены заимствований. Хотя у предприятий сохраняется высокая потребность в кредитах для пополнения оборотного капитала в целях загрузки свободных производственных мощностей, они вынуждены возвращать ссуды, которые стали разорительными вследствие превышения ставки процента над рентабельностью бизнеса¹⁸.

Данные не только по российской, но и по другим экономикам мира свидетельствуют о том, что зависимость между инфляцией и процентной ставкой, а также между инфляцией и монетизацией экономики не является ни однозначной, ни прямой. В каждый момент времени существует некий оптимальный уровень монетизации национальной экономики, отклонение от которого в любую сторону ведет к повышению инфляции [Горидько, Нижегородцев 2011, 11-27].

Выше упоминалась кейнсианская модель связи экономического роста, инвестиций и склонности к сбережению. Д. Кейнс пришел к выводу о том, что норма процента складывается

¹⁸ Годовой доклад «Об итогах и перспективах социально-экономического развития государств – членов Евразийского экономического союза и мерах, предпринятых государствами-членами в области макроэкономической политики». С. 25 // ЕЭК [Электронный ресурс]. URL: <https://eec.eaeunion.org/upload/medialibrary/0ce/Annual-report-2020.pdf> (дата обращения: 07.03.2022).

денежным рынком на основе прогнозов развития техники. При этом в классической экономической теории норма процента определяется на рынке денег по результатам производственной деятельности. Для этого используется мультипликатор, определяющий соотношение потребления, эффективного спроса и инвестиций, доходность инвестиций и зависимость между динамикой ВВП, динамикой уровня безработицы и динамикой инвестиций. Рост инвестиций обеспечивается ростом загрузки рабочей силы и производственных мощностей. В связи с этим сокращение потребления с одновременным увеличением накопления приводит к дефляции только в случае полной загрузки производственных мощностей и низкого уровня безработицы. И, наоборот, рост денежной эмиссии на цели кредитования инвестиций и оборотных средств предприятий не несет инфляционных последствий.

Согласно опросам Росстата о загрузке производственных мощностей в промышленности, в российской экономике есть большой потенциал для использования кредитной эмиссии в целях стимулирования инвестиционной активности и расширения выпуска товаров¹⁹ (Рисунок 3).

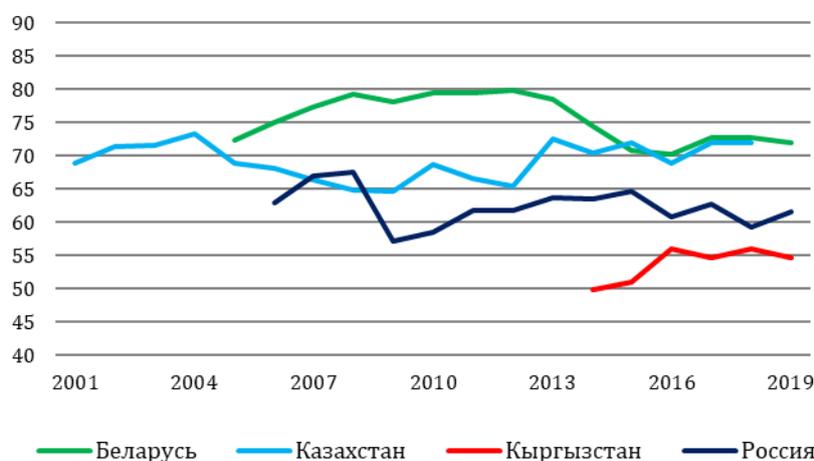


Рисунок 3. Средний уровень загрузки производственных мощностей, %²⁰

Если судить по межстрановым сопоставлениям, то существует и большой резерв роста монетизации экономики путем расширения целевого кредитования²¹.

Как уже указывалось выше, помимо ключевой ставки ЦБ, на инвестиционную активность влияет стабильность обменного курса рубля. В настоящее время курс рубля слишком волатилен, что угнетает инвестиционную активность. У всех режимов валютного курса имеются свои рамки применения, достоинства и недостатки. Наиболее благоприятным для долгосрочных инвестиций является фиксированный режим валютного курса. Данный режим валютного курса эффективен также для сближения темпов инфляции стран. Он возможен при достаточно больших валютных резервах ЦБ. В то же время плавающий режим более эффективен в случае необходимости нивелирования кризиса платежного баланса и гиперинфляции [Тимохина 2018, 108].

Для существования релевантного валютного режима необходимо использование определенных методов валютного регулирования и контроля. Валютные ограничения являются основным способом предотвращения дестабилизирующего влияния иностранных спекулянтов.

¹⁹ Уровень использования среднегодовой производственной мощности организаций по выпуску отдельных видов продукции (годовые данные — с 2017 г.) в соответствии с ОКПД2 // Росстат [Электронный ресурс]. URL: https://rosstat.gov.ru/enterprise_industrial (дата обращения: 02.03.2022).

²⁰ Источник: Аналитический доклад «О макроэкономической ситуации в государствах — членах Евразийского экономического союза и предложениях по обеспечению устойчивого экономического развития». С. 30 // ЕЭК [Электронный ресурс]. URL: https://eec.eaeunion.org/upload/medialibrary/284/Analytical_report_-2021.pdf (дата обращения: 07.03.2022).

²¹ Показатели, определяющие устойчивость экономического развития // ЕЭК [Электронный ресурс]. URL: https://eec.eaeunion.org/comission/department/dep_makroec_pol/monitoring/ustoichivost.php (дата обращения: 08.03.2022).

Примером эффективных валютных ограничений для предотвращения спекулятивных атак против национальной валюты и вывоза капитала является КНР. Несмотря на декларируемую либерализацию валютного регулирования, большинство суверенных государств создали свои системы, состоящие из множества валютных ограничений, сложно и рационально взаимосвязанных между собой для полного использования собственных сбережений и привлечения прямых иностранных инвестиций в нужных для роста их экономики сферах, а также для максимизации нормы накопления для ускорения развития экономики.

Для целей настоящего исследования наибольшее значение имеет валютное регулирование, определяющее условие ввоза и вывоза капитала. В течение всего постсоветского периода из России вывозятся значительные объемы капитала.

Вопреки позиции МВФ либерализация валютного регулирования негативно сказывается на инвестиционном потенциале. Средний ежегодный вывоз капитала из России оценивается в 100 млрд долл. Эта сумма складывается из следующих величин: невозврат валютной выручки от экспорта товаров, ее возврат без конвертации, перевод денег по фиктивным импортным контрактам, приобретение недвижимости за рубежом, баланс ввоза-вывоза спекулятивного капитала и портфельных инвестиций, баланс поступлений и выплат по прямым иностранным инвестициям, ошибки и пропуски в платежном балансе. Объем вывозимого капитала означает чистый вычет из российского инвестиционного потенциала.

В целом сложившаяся в России макроэкономическая среда оказывает негативное воздействие на инвестиционную активность. Завышенные процентные ставки и неустойчивость курса рубля дестимулируют инвестиционную деятельность.

Активизация инвестиционного потенциала как необходимое условие развития российской экономики

В российской экономике имеется большой объем избыточных ресурсов: 40% незагруженных производственных мощностей, 20% скрытой и явной безработицы²², значительный незадействованный научно-технический потенциал. Главным ограничителем экономического роста является нехватка денег. Как указывалось выше, их роль в современной экономике заключается в связывании имеющихся ресурсов в процессе расширенного воспроизводства. Увеличение монетизации не имеет инфляционных последствий до тех пор, пока в экономике остаются несвязанные ресурсы. Как показали Н.П. Горидько и Р.М. Нижегородцев, инфляция увеличивается как при избыточной по отношению к имеющимся ресурсам, так и при недостаточной для их связывания монетизации экономики [Горидько, Нижегородцев 2011, 11–27].

Исследования показывают, что рост монетизации в РФ приводит к снижению инфляции вопреки концепции ЦБ [Блинов 2014, 3]. В российской экономике существует большой потенциал монетизации до уровня полного связывания свободных производственных ресурсов. По имеющимся оценкам, увеличение монетизации до 30%-го прироста кредитов на пополнение оборотных средств и инвестиций для загрузки простаивающих производственных мощностей дает прирост ВВП на 15% [Широв, Янтовский 2011, 45]. При этом объем выпускаемой товарной массы не будет превышать прирост денежной массы, что гарантирует сдерживание инфляции.

²² Аналитический доклад «О макроэкономической ситуации в государствах — членах Евразийского экономического союза и предложениях по обеспечению устойчивого экономического развития». С. 23 // ЕЭК [Электронный ресурс]. URL: https://eec.eaeunion.org/upload/medialibrary/284/Analytical_report_-2021.pdf (дата обращения: 07.03.2022).

В условиях санкций бессмысленным становится накопление валютных резервов, а исполнение бюджетного правила оказывается намного более рискованным, чем использование нефтегазовых доходов бюджета для стимулирования инвестиционной активности. Отмена бюджетного правила позволиткратно увеличить расходы на развитие и стимулирование инвестиций.

Наращивание инвестиций может оказаться неэффективным и не дать должного результата, если неправильно выбраны направления и объекты для инвестиций. Например, если инвестиции направляются в создание производственных мощностей товаров, на которые нет спроса, или если используются неэффективные технологии и инвестиции направляются на приобретение устаревшего или нерентабельного оборудования, не обеспечивающего рост производительности труда. Следствием таких инвестиций может оказаться не рост ВВП, а рост инфляции. Поэтому критически важным является правильное определение приоритетов развития экономики и контроль за целевым использованием выделяемых на инвестиции средств. Это особенно важно в нынешних условиях глубоких структурных изменений мировой экономики, обусловленных сменой технологических укладов.

Исходя из изложенного выше, предлагаем рассмотреть следующие механизмы и меры государственной политики для обеспечения повышения инвестиционной активности.

В области налоговой политики необходимо привести в соответствие структуру налогов со структурой основных источников доходов в российской экономике. Вследствие ее сырьевой специализации и значительности имеющегося природно-ресурсного потенциала, на природную ренту приходится больше половины доходов в российской экономике, а ее налогообложение существенно меньше. Источником сверхприбылей экспортно-ориентированных сырьевых отраслей является рента от эксплуатации, принадлежащая всему обществу, недр и водохранилищ, а также ассимиляционный потенциал окружающей среды.

В рамках существующей налоговой системы целесообразно расширить налоговое стимулирование инвестиций путем исключения из состава налогооблагаемой прибыли всех издержек на приобретение оборудования, строительство и проведение НИОКР. Целесообразно также льготное кредитование инвестиционных и инновационных расходов, а также производство на экспорт высокотехнологичных товаров за счет одновременной отмены возврата НДС по экспорту сырьевых товаров.

Предлагается скорректировать налоговую политику путем принятия следующих мер:

- 1) установление экологического налога на уровне, равном уровню наносимого экологии вреда или расходам на экологические мероприятия по восстановлению ассимиляционного потенциала окружающей среды;
- 2) установление таможенных пошлин на экспорт сырьевых товаров, пропорциональных их энерго- и углеродоемкости и мировой цене, с отменой НДС;
- 3) прекращение льготы по возврату НДС с экспорта природных ресурсов с использованием высвобождаемых средств на стимулирование экспорта высокотехнологической продукции, инвестиционной и инновационной активности;
- 4) введение прогрессивного налогообложения доходов физических лиц с одновременным переходом к ускоренной амортизации оборудования при условии жесткого контроля за использованием амортизационных отчислений для инвестиционных целей.

Данные меры должны способствовать стимулированию инвестиций в обновление основных фондов, в защиту окружающей среды, а также в освоение выпуска продукции с более высокой добавленной стоимостью и эффективному внедрению более продвинутых технологий. Более того, данные меры поспособствуют снижению цены на сырьевые товары и металлопродукцию, что поспособствует увеличению конкурентоспособности строительства и машиностроения, а также будет стимулировать диверсификацию российской экономики и расширение сбыта металлопродукции на внутреннем рынке. Их внедрение позволит повысить у предприятий добывающей промышленности, топливно-энергетического и химико-металлургического комплексов долю инвестиций в выручке с нынешних 10–15% до уровня 25–30%.

Еще одним дестимулятором инвестиционной активности является соотношение налогообложения прибыли предприятий и налога на доходы физических лиц. Предпринимателям выгоднее присваивать доходы предприятий, чем оставлять на предприятии. На юридических лиц в России налоговая нагрузка в 1,8 раз больше, чем в развитых странах при одинаковом отношении общего объема налоговых поступлений к ВВП²³. Введение прогрессивного налогообложения доходов физических лиц может дать положительный для стимулирования инвестиций эффект, компенсировать снижение налогообложения предпринимательской деятельности. Потребительский спрос мало подвергается влиянию вследствие введения прогрессивной шкалы налогообложения сверхдоходов. В то же время за счет этого предлагается снижение налогообложения инвестиционной деятельности.

Например, введение прогрессивной шкалы налогообложения физических лиц с наивысшей ставкой в размере 40% даст увеличение доходов бюджета на 5 трлн рублей. За счет данной меры при ее успешной реализации от налогообложения можно освободить часть прибыли предприятий, направляемой на инвестиционную деятельность, посредством наращивания амортизации до уровня развитых стран, в которых ее доля составляет примерно 60–70% в финансировании инвестиций. Вместе с этим необходимо законодательно закрепить ограничения по расходованию амортизационных отчислений. Данные отчисления должны идти на цели развития, а не на приобретение ценных бумаг, предоставление займов и другие простые бесполезные и рискованные операции.

Переход к начислению амортизации не по оценке основных фондов в смешанных ценах, а по восстановительной стоимости позволит увеличить инвестиции в основные фонды, которые, как было указано выше, могут быть компенсированы бюджету введением прогрессивного подоходного налога. При сокращении сроков обновления основных фондов, которое в последний раз было проведено в 2002 г., эффект от наращивания инвестиций в основные фонды и ускорения темпов роста ВВП будет еще больше.

Среди ключевых направлений макроэкономической политики должны быть: стимулирование увеличения инвестиций в основной капитал за счет всех источников, достижение нормы валового накопления основного капитала в ВВП до 25–27%, повышение доли машин, оборудования и технологий в структуре инвестиций, а также веса продукции высокотехнологичных и наукоемких отраслей в валовом внутреннем продукте.

Предприятия не обращаются в банки за кредитами на финансирование инвестиционных проектов из-за чрезмерно высокой процентной ставки, непомерных залоговых требований, неравноправных отношений с кредитором, который может в одностороннем порядке изменить условия кредитования и подвести заемщика под банкротство с целью присвоения активов.

²³ Аналитический доклад «О макроэкономической ситуации в государствах — членах Евразийского экономического союза и предложениях по обеспечению устойчивого экономического развития». С. 63 // ЕЭК [Электронный ресурс]. URL: https://eec.eaeunion.org/upload/medialibrary/284/Analytical_report_-2021.pdf (дата обращения: 07.03.2022).

Заключение

Все рассматриваемые сегодня Правительством инструменты поддержки инвестиционных проектов сводятся к налогово-бюджетному стимулированию. В то же время в ЕС основная часть мер по стимулированию инвестиционной активности приходится на банковскую систему, в которую ЕЦБ влил за период мирового кризиса целевым образом 5 трлн евро²⁴. В Японии, КНР, Индии, а также во всех других успешно развивающихся азиатских странах широко практикуется целевое банковское кредитование инвестиций по символическим процентным ставкам в соответствии с приоритетами развития экономики, устанавливаемыми правительствами.

Исходя из оценки имеющихся свободных производственных мощностей в машиностроении и строительстве и имеющейся потребности в инвестициях для реализации национальных целей и проектов развития; установленного Президентом России ориентира темпов экономического роста не ниже среднемировых; других документов стратегического планирования, можно заключить, что потенциальный объем кредитования инвестиционных проектов по предлагаемому специальному инструменту рефинансирования может составлять (если судить по объему изъятых Банком России из экономики средств) до 5 трлн руб. ежегодно²⁵. Лимитирующим фактором будет подписание многосторонних инвестиционных соглашений, которые могли бы составить основу индикативного планирования развития экономики.

Налогово-бюджетная и денежно-кредитная политика должна стать органичной частью стратегического планирования. Необходимо наибольшее внимание уделять созданию институциональных основ реализации приоритетов долгосрочного развития и стимулированию инновационного развития и модернизации экономики, устанавливаемых в документах стратегического планирования. В рамках индикативного планирования должны предусматриваться меры технологического перевооружения уже существующих предприятий и закладывать основы для структурной перестройки и модернизации перспективных высокотехнологичных отраслей.

Государство должно стать основным мотиватором инвестиционно-инновационного развития экономической системы, применяя для этого все имеющиеся в его распоряжении методы и средства для создания благоприятных условий как внутреннего, так и внешнего стимулирования хозяйствующих субъектов к наращиванию капиталовложений. При этом важно правильно определить приоритетные направления стимулирования инновационного развития и модернизации экономики на основе опережающего роста производств нового технологического уклада.

Для создания системы государственного стимулирования инвестиционной деятельности нужно увязать все перечисленные выше инструменты в комплексную государственную инвестиционную политику. Она должна включать налогово-бюджетную, денежно-кредитную, научно-техническую, региональную и отраслевую составляющие и ориентироваться на достижение опережающих, по сравнению с мировыми, темпов роста производства и инвестиций (не менее 5% и 10% годового прироста соответственно).

Необходимый для достижения этих темпов инвестиционный потенциал в России имеется. Для его полномасштабной реализации должна быть обеспечена стабилизация курса рубля, снижены процентные ставки по кредитам для предприятий реального сектора ниже уровня их средней рентабельности, установлены механизмы рефинансирования инвестиционных кредитов

²⁴ Аналитический доклад «О макроэкономической ситуации в государствах — членах Евразийского экономического союза и предложениях по обеспечению устойчивого экономического развития». С. 29 // ЕЭК [Электронный ресурс]. URL: https://eec.eaeunion.org/upload/medialibrary/284/Analytical_report_-2021.pdf (дата обращения: 07.03.2022).

²⁵ Основные направления Единой Государственной денежно-кредитной политики на 2018 год и период 2019 и 2020 годов. С. 119 // ЦБ РФ [Электронный ресурс]. URL: [https://cbr.ru/Content/Document/File/87367/on_2018\(2019-2020\).pdf](https://cbr.ru/Content/Document/File/87367/on_2018(2019-2020).pdf) (дата обращения: 01.03.2022).

коммерческих банков и институтов развития. Важным условием повышения инвестиционной активности должна стать рационализация налоговой системы. В частности, должно быть отменено бюджетное правило, введены нормативы финансирования НИОКР на уровне передовых стран, установлены налоговые льготы для инвестиционной и инновационной деятельности. Необходимо улучшение инвестиционного климата, особенно в части декриминализации института банкротства.

Список литературы:

Блинов С. Денежная политика количественного смягчения при высоких ставках центрального банка // MPRA Paper. 2014. URL: <https://www.econbiz.de/Record/>

Горидько Н.П., Нижегородцев Р.М. Феномен «роста на ожиданиях»: регрессионный анализ и релятивистская концепция времени в экономике // Вестник экономической интеграции. 2011. № 12. С. 11–27.

Кейнс Дж.М. Общая теория занятости, процента и денег. М.: Прогресс, 1978.

Механизмы стимулирования сверхбыстрого роста: мировая практика / под ред. Я.М. Миркина. М.: Магистр, 2018.

Никитина С.А. Эволюция денежно-кредитной политики Японии и программа «Абэномики» // Вестник Института экономики Российской академии наук. 2015. № 6. С. 151–165.

Солодкая Т.И., Тали М.М., Индустриев М.А. Анализ влияния банковского сектора на экономический рост Российской Федерации // Известия Саратовского университета. Новая серия. Серия: Экономика. Управление. Право. 2018 Т. 18. № 2. С. 148–154. DOI: [10.18500/1994-2540-2018-18-2-148-154](https://doi.org/10.18500/1994-2540-2018-18-2-148-154)

Сухарев О.С. Инвестиционная функция экономического роста России // Финансы: теория и практика. 2021. Т. 25. № 1. С. 35–50. DOI: [10.26794/2587-5671-2021-25-1-35-50](https://doi.org/10.26794/2587-5671-2021-25-1-35-50)

Тепляков А.Ю. Смена технологических укладов и эволюция промышленной политики // XXIII Кондратьевские чтения: Тупики глобальной экономики, поиск новой научной парадигмы: Сборник статей участников конференции. 2015. С. 275–280.

Тимохина Л.А. Особенности инфляции в России и меры борьбы с ней // Инновационное развитие экономики: инструменты и технологии: Материалы XI международной научно-практической конференции студентов и молодых ученых. Волгоград: Изд-во Волгоградского института управления — филиала РАНХиГС, 2018. С. 108–110.

Толкачев С.А. Сетевая промышленная политика в эпоху новой индустриальной революции // Журнал НЭА. 2018. № 3 (39). С. 155–161. DOI: [10.31737/2221-2264-2018-39-3-9](https://doi.org/10.31737/2221-2264-2018-39-3-9)

Широв А.А., Янговский А.А. Оценка мультипликативных эффектов в экономике. Возможности и ограничения // Всероссийский экономический журнал ЭКО. 2011. № 2 (440) С. 40–58.

Abbritti M., Aguilera-Bravo A., Trani T. Long-Term Business Relationships, Bargaining and Monetary Policy // Economic Modelling. 2021. Vol. 101. DOI: [10.1016/j.econmod.2021.105551](https://doi.org/10.1016/j.econmod.2021.105551)

Azad N.F., Serletis A., Xu L. Covid-19 and Monetary-Fiscal Policy Interactions in Canada // The Quarterly Review of Economics and Finance. 2021. Vol. 81. P. 376–384. DOI: [10.1016/j.qref.2021.06.009](https://doi.org/10.1016/j.qref.2021.06.009)

Azariadis C., Bullard J., Singh A., Suda J. Incomplete Credit Markets and Monetary Policy // Journal of Economic Dynamics and Control. 2019. Vol. 103. P. 83–101. DOI: [10.1016/j.jedc.2019.03.005](https://doi.org/10.1016/j.jedc.2019.03.005)

Bianco T. Monetary Policy and Credit Flows // Journal of Macroeconomics. 2021. Vol. 70. DOI: [10.1016/j.jmacro.2021.103362](https://doi.org/10.1016/j.jmacro.2021.103362)

Boucekkine R., Laksaci M., Touati-Tliba M. Long-Run Stability of Money Demand and Monetary Policy: The Case of Algeria // *The Journal of Economic Asymmetries*. 2021. Vol. 24. DOI: [10.1016/j.jeca.2021.e00217](https://doi.org/10.1016/j.jeca.2021.e00217)

Breitenlechner M., Scharler J. Monetary Policy Announcements and Bank Lending: Do Banks' Refinancing Markets Matter? // *Economic Modelling*. 2021. Vol. 102. DOI: [10.1016/j.econmod.2021.105559](https://doi.org/10.1016/j.econmod.2021.105559)

Cai Y. Expansionary Monetary Policy and Credit Allocation: Evidence from China // *China Economic Review*. 2021. Vol. 66. DOI: [10.1016/j.chieco.2021.101595](https://doi.org/10.1016/j.chieco.2021.101595)

Chiu J., Molico M. Short-Run Dynamics in a Search-Theoretic Model of Monetary Exchange // *Review of Economic Dynamics*. 2021. Vol. 42. P. 133–155. DOI: [10.1016/j.red.2020.10.009](https://doi.org/10.1016/j.red.2020.10.009)

Clark J.B. *Distribution of Wealth*. London; New York: Macmillan, 1899.

Cobham D., Song M. How Do Countries Choose Their Monetary Policy Frameworks? // *Journal of Policy Modeling*. 2020. Vol. 42. Is. 6. P. 1187–1207. DOI: [10.1016/j.jpolmod.2020.04.008](https://doi.org/10.1016/j.jpolmod.2020.04.008)

Cobham D., Song M. Transitions Between Monetary Policy Frameworks and Their Effects on Economic Performance // *Economic Modelling*. 2021. Vol. 95. P. 311–329. DOI: [10.1016/j.econmod.2020.02.049](https://doi.org/10.1016/j.econmod.2020.02.049)

Dées S., Galesi A. The Global Financial Cycle and US Monetary Policy in an Interconnected World // *Journal of International Money and Finance*. 2021. Vol. 115. DOI: [10.1016/j.jimonfin.2021.102395](https://doi.org/10.1016/j.jimonfin.2021.102395)

El-Shagi M., Turcu C. Monetary, Financial and Fiscal Fragility in 2020s // *Journal of International Money and Finance*. 2021. Vol. 117. DOI: [10.1016/j.jimonfin.2021.102439](https://doi.org/10.1016/j.jimonfin.2021.102439)

Eo Y., Kang K.H. The Effects of Conventional and Unconventional Monetary Policy on Forecasting the Yield Curve // *Journal of Economic Dynamics and Control*. 2020. Vol. 111. DOI: [10.1016/j.jedc.2019.103812](https://doi.org/10.1016/j.jedc.2019.103812)

Ferrari M., Kearns J., Schrimpf A. Monetary Policy's Rising FX Impact in the Era of Ultra-Low Rates // *Journal of Banking & Finance*. 2021. Vol. 129. DOI: [10.1016/j.jbankfin.2021.106142](https://doi.org/10.1016/j.jbankfin.2021.106142)

Filiani P. Optimal Monetary-Fiscal Policy in the Euro Area Liquidity Crisis // *Journal of Macroeconomics*. 2021. Vol. 70. DOI: [10.1016/j.jmacro.2021.103364](https://doi.org/10.1016/j.jmacro.2021.103364)

Papaioannou S. Public Investment Multipliers in EU Countries: Does the Efficiency of Public Sector Matter? // *MPRA Paper*. 2016. DOI: [10.2139/ssrn.2755247](https://doi.org/10.2139/ssrn.2755247)

References:

Abbritti M., Aguilera-Bravo A., Trani T. (2021) Long-Term Business Relationships, Bargaining and Monetary Policy. *Economic Modelling*. Vol. 101. DOI: [10.1016/j.econmod.2021.105551](https://doi.org/10.1016/j.econmod.2021.105551)

Azad N.F., Serletis A., Xu L. (2021) Covid-19 and Monetary-Fiscal Policy Interactions in Canada. *The Quarterly Review of Economics and Finance*. Vol. 81. P. 376–384. DOI: [10.1016/j.qref.2021.06.009](https://doi.org/10.1016/j.qref.2021.06.009)

Azariadis C., Bullard J., Singh A., Suda J. (2019) Incomplete Credit Markets and Monetary Policy. *Journal of Economic Dynamics and Control*. Vol. 103. P. 83–101. DOI: [10.1016/j.jedc.2019.03.005](https://doi.org/10.1016/j.jedc.2019.03.005)

Bianco T. (2021) Monetary Policy and Credit Flows. *Journal of Macroeconomics*. Vol. 70. DOI: [10.1016/j.jmacro.2021.103362](https://doi.org/10.1016/j.jmacro.2021.103362)

Blinov S. (2014) Monetary Policy of Quantitative Easing at the Central Bank's High Interest Rates. Moscow. *MPRA Paper*. Available at: <https://www.econbiz.de/Record/>

Boucekkine R., Laksaci M., Touati-Tliba M. (2021) Long-Run Stability of Money Demand and Monetary Policy: The Case of Algeria. *The Journal of Economic Asymmetries*. Vol. 24. DOI: [10.1016/j.jeca.2021.e00217](https://doi.org/10.1016/j.jeca.2021.e00217)

Breitenlechner M., Scharler J. (2021) Monetary Policy Announcements and Bank Lending: Do Banks' Refinancing Markets Matter? *Economic Modelling*. Vol. 102. DOI: [10.1016/j.econmod.2021.105559](https://doi.org/10.1016/j.econmod.2021.105559)

- Cai Y. (2021) Expansionary Monetary Policy and Credit Allocation: Evidence from China. *China Economic Review*. Vol. 66. DOI: [10.1016/j.chieco.2021.101595](https://doi.org/10.1016/j.chieco.2021.101595)
- Chiu J., Molico M. (2021). Short-Run Dynamics in a Search-Theoretic Model of Monetary Exchange. *Review of Economic Dynamics* Vol. 42. P. 133–155. DOI: [10.1016/j.red.2020.10.009](https://doi.org/10.1016/j.red.2020.10.009)
- Clark J.B. (1899) *Distribution of Wealth*. London; New York: Macmillan.
- Cobham D., Song M. (2020) How Do Countries Choose Their Monetary Policy Frameworks? *Journal of Policy Modeling*. Vol. 42. Is. 6. P. 1187–1207. DOI: [10.1016/j.jpolmod.2020.04.008](https://doi.org/10.1016/j.jpolmod.2020.04.008)
- Cobham D., Song M. (2021) Transitions Between Monetary Policy Frameworks and Their Effects on Economic Performance. *Economic Modelling*. Vol. 95. P. 311–329. DOI: [10.1016/j.econmod.2020.02.049](https://doi.org/10.1016/j.econmod.2020.02.049)
- Dées S., Galesi A. (2021) The Global Financial Cycle and US Monetary Policy in an Interconnected World. *Journal of International Money and Finance*. Vol. 115. DOI: [10.1016/j.jimonfin.2021.102395](https://doi.org/10.1016/j.jimonfin.2021.102395)
- El-Shagi M., Turcu C. (2021) Monetary, Financial and Fiscal Fragility in 2020s. *Journal of International Money and Finance*. Vol. 117. DOI: [10.1016/j.jimonfin.2021.102439](https://doi.org/10.1016/j.jimonfin.2021.102439)
- Eo Y., Kang K.H. (2020) The Effects of Conventional and Unconventional Monetary Policy on Forecasting the Yield Curve. *Journal of Economic Dynamics and Control*. Vol. 111. DOI: [10.1016/j.jedc.2019.103812](https://doi.org/10.1016/j.jedc.2019.103812)
- Ferrari M., Kearns J., Schimpf A. (2021) Monetary Policy's Rising FX Impact in the Era of Ultra-Low Rates. *Journal of Banking & Finance*. Vol. 129. DOI: [10.1016/j.jbankfin.2021.106142](https://doi.org/10.1016/j.jbankfin.2021.106142)
- Filiani P. (2021). Optimal Monetary-Fiscal Policy in the Euro Area Liquidity Crisis. *Journal of Macroeconomics*. Vol. 70. DOI: [10.1016/j.jmacro.2021.103364](https://doi.org/10.1016/j.jmacro.2021.103364)
- Gorid'ko N.P., Nizhegorodtsev R.M. (2011) *Fenomen «rosta na ozhidaniyakh»: regressionnyy analiz i relyativistskaya kontseptsiya vremeni v ekonomike* [The phenomenon of “growth on expectations”: Regression analysis and the relativistic concept of time in economics]. *Vestnik ekonomicheskoy integratsii*. № 12. P. 11–27.
- Keynes J. (1978). *The General Theory of Employment, Interest and Money*. Moscow: Progress.
- Mirkin Ya.M. (ed.) (2018) *Mekhanizmy stimulirovaniya sverkhbystrogo rosta: mirovaya praktika* [Mechanisms for stimulating ultrafast growth: World practice]. Moscow: Magistr.
- Nikitina S.A. (2015) Evolution of the Monetary Policy of Japan and the “Abenomics” Program. *Vestnik Instituta ekonomiki Rossiyskoy akademii nauk*. № 6. P. 151–165.
- Papaioannou S. (2016) Public Investment Multipliers in EU Countries: Does the Efficiency of Public Sector Matter? MPRA Paper. DOI: [10.2139/ssrn.2755247](https://doi.org/10.2139/ssrn.2755247)
- Shirov A.A., Yantovskiy A.A. (2011) Otsenka mul'tiplikativnykh effektov v ekonomike. Vozmozhnosti i ogranicheniya [Evaluation of multiplicative effects in economics. Opportunities and limitations]. *Vserossiyskiy ekonomicheskii zhurnal EKO*. № 2(440). P. 40–58.
- Solodkaya T.I., Tali M.M., Industriyev M.A. (2018) Analysis of Banking Sector Influence on Economic Growth of the Russian Federation. *Izvestiya Saratovskogo universiteta. Novaya seriya. Seriya: Ekonomika. Upravleniye. Pravo*. Vol. 18. № 2. P. 148–154. DOI: [10.18500/1994-2540-2018-18-2-148-154](https://doi.org/10.18500/1994-2540-2018-18-2-148-154)
- Sukharev O.S. (2021) Investment Function of Economic Growth in Russia. *Finansy: teoriya i praktika*. Vol. 25. № 1. P. 35–50. DOI: [10.26794/2587-5671-2021-25-1-35-50](https://doi.org/10.26794/2587-5671-2021-25-1-35-50)
- Teplyakov A.Yu. (2015) Smena tekhnologicheskikh ukладov i evolyutsiya promyshlennoy politiki [Change of technological patterns and evolution of industrial policy]. *XXIII Kondrat'yevskiy chteniya: Tupiki global'noy ekonomiki, poisk novoy nauchnoy paradigmy: Sbornik statey uchastnikov konferentsii*. P. 275–280.

Timokhina L.A. (2018) Osobennosti inflyatsii v Rossii i mery bor'by s ney [Features of inflation in Russia and measures to combat it]. *Innovatsionnoye razvitiye ekonomiki: instrumenty i tekhnologii: Materialy XI mezhdunarodnoy nauchno-prakticheskoy konferentsii studentov i molodykh uchenykh*. Volgograd: Izd-vo Volgogradskogo instituta upravleniya — filiala RANKhiGS. P. 108–110.

Tolkachev S.A. (2018) Network Industrial Policy in the Age of the New Industrial Revolution. *Zhurnal NEA*. № 3 (39). P. 155–161. DOI: [10.31737/2221-2264-2018-39-3-9](https://doi.org/10.31737/2221-2264-2018-39-3-9)

Дата поступления/Received: 09.03.2022

Концепция и принципы государственного регулирования экономики для обеспечения выхода из экономического кризиса Российской Федерации

Евтянова Дарья Вячеславовна

Стажер-исследователь, факультет государственного управления, МГУ имени М.В. Ломоносова, Москва, РФ.

E-mail: evtyanova@mail.ru

SPIN-код РИНЦ: [5948-4701](#)

ORCID ID: [0000-0002-0658-2684](#)

Аннотация

Глобальный экономический кризис разворачивается сильнее из-за пандемии и последствий ограничительных мер со стороны США и стран Европейского союза. Расширяющиеся санкции Запада подталкивают Российскую Федерацию к действиям, которые станут решающими как для экономики страны, так и всего мира в целом. Классические методы государственного регулирования экономики борются с последствиями финансового кризиса, но не устраняют причину экономического, которая кроется в диспропорции развития. На сегодняшний день централизация капитала достигла критически высокого уровня, инфляция ускоряется, а импортозамещение касается только товаров конечного потребления, что не соответствует условиям экономического роста, согласно которым производство средств производства должно идти на опережение. В связи с этим необходим пересмотр подхода к государственному вмешательству и определение новых принципов и критериев. Принципы государственного регулирования могут обеспечить легкий процесс трансформации экономической системы, переход к новому экономическому укладу, а также гарантировать безопасность и сохранность системы. Среди них можно выделить следующие: применение комплексного планирования экономического и социального развития; прогнозирование показателей безопасного развития социально-экономической сферы; реализацию национальных целевых комплексных социальных программ; научное обоснование государственного регулирования; обоснованность с точки зрения науки управления экономической кибернетики; соответствие целям и национальным интересам государства; целостность и скоординированность проводимых мер, системность; динамичность и наличие стратегического планирования; использование цифровых и информационных технологий; переход к автоматизированному управлению; принцип безопасности и ориентации на эффективность.

Ключевые слова

Стратегическое планирование, государственное регулирование, экономическая политика, цифровизация, импортозамещение, макроэкономика, цифровая экономика

Concept and Principles of Economy State Regulation for Overcoming Economic Crisis in Russian Federation

Daria V. Evtyanova

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

E-mail: evtyanova@mail.ru

ORCID ID: [0000-0002-0658-2684](#)

Abstract

The global economic crisis is unfolding more strongly due to the pandemic and the consequences of restrictive measures from the United States and the countries of the European Union. Expanding sanctions from the West are pushing the Russian Federation to take actions that will be decisive both for the country's economy and the world as a whole. Classical methods of the economy state regulation are struggling with the consequences of the financial crisis, but do not eliminate the cause of the economic, which lies in the disproportion of development. Today, the centralization of capital has reached a critically high level, inflation is accelerating, and import substitution concerns only final consumption goods, which does not correspond to the conditions of economic growth, according to which the production of capital goods should be ahead of the curve. In this regard, it is necessary to revise the approach to state intervention and define new principles or criteria. The principles of state regulation can provide an easy process of transformation of the economic system, the transition to a new economic order, as well as guarantee the safety and security of the system. Among them are the following: the use of integrated planning for economic and social development; forecasting indicators of safe development of the socio-economic sphere; implementation of national targeted comprehensive social programs; scientific substantiation of state regulation; validity from the scientific point of view of economic cybernetics management; compliance with the goals and national interests of the state; integrity and coordination of ongoing measures, consistency; dynamism and availability of strategic planning; use of digital and information technologies; transition to automated control; the principle of safety and focus on efficiency.

Keywords

Strategic planning, government regulation, economic policy, digitalization, import substitution, macroeconomics, digital economy

Введение

Вопрос государственного регулирования является как никогда актуальным именно сейчас, когда глобальный экономический кризис по очереди охватывает все страны, осуществляется переход к мобилизационным моделям экономического развития. Пандемия также способствовала дальнейшему углублению глобального кризиса: крупные потоки капитала перераспределились в пользу транснациональных компаний, ускорилась инфляция, увеличились потери общественного времени, пострадал малый и средний бизнес. Особо актуальной проблемой является для Российской Федерации, так как расширяющиеся санкции со стороны Запада подталкивают страну к действиям, которые станут решающим как для экономики страны, так и мира в целом.

Современный рынок не является свободным, на нем господствуют транснациональные корпорации. В условиях функционирования монополистического рынка государство вынуждено регулировать экономику, вмешиваться, чтобы защитить граждан. При отсутствии государственного вмешательства люди останутся без поддержки и защиты. Существующие международные экономические организации не могут выполнить функции, которые возложены на государство. Как отмечает А.Н. Герасин, определение места, роли и функций государственного регулирования экономики конкретно взятой страны должно определяться сочетанием ряда условий, среди которых: интегрированный экономический потенциал страны и степень его активизации; уровень самодостаточности интегрированного экономического потенциала страны; характер и масштаб участия экономики страны в системе мирового хозяйства; значимые для данного периода исторического развития страны ситуации и тенденции в области экологии, социальной сферы, политики и т.п. [Герасин 2018].

Выбранное либеральное направление¹ развития выражается в монетарных методах воздействия на экономику, которые включают в себя активную социальную поддержку, льготы и кредитование мало защищенных граждан и отдельные привилегии для IT-специалистов, субсидирование сферы обслуживания и авиакомпаний в условиях санкций. Огромное внимание также уделяется импортозамещению, однако в основном оно касается производства конечного продукта.

В.В. Путин отмечает, что импортозамещение — это важный этап для развития несырьевого экспорта и интеграции России в мировую экономику². Необходимость импортозамещения диктует другую необходимость — создать производственные цепочки этого импортозамещения, которые были утрачены с распадом СССР. На сегодняшний день правительство сталкивается с трудностями реализации этой политики.

Президент Российской Федерации в Послании Федеральному Собранию³ заявил, что кризис можно преодолеть только путем повышения производительности управленческого труда за счет эффективного взаимодействия науки, производства и образования для внедрения цифровой экономики

Актуальность исследования государственного регулирования экономики связана с тем, что, как показывает практика, классические меры государственного регулирования не могут преодолеть современный кризис. Требуется определение новых принципов государственного регулирования, на базе которых можно разработать систему антикризисных мер.

¹ Сохранение либерального курса — гарантия поражения РФ в экономической войне // REGNUM [Электронный ресурс]. URL: <https://regnum.ru/news/3570241.html> (дата обращения: 25.04.2022).

² Путин: импортозамещение — важный этап в развитии экономики России // РИА Новости [Электронный ресурс]. URL: <https://ria.ru/economy/20160617/1448961051.html> (дата обращения: 13.04.2022).

³ Послание Президента Федеральному Собранию // Президент России [Электронный ресурс]. URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/56957> (дата обращения: 15.04.2022).

Государства возлагают особую надежду на цифровую экономику, поэтому ей уделено особое внимание в данной работе (возможно ли использование цифровой экономики в системе государственного регулирования для преодоления глобального экономического кризиса).

Финансовый и экономический кризис в контексте концепций государственного регулирования

Главная проблема в выборе концепции государственного регулирования заключается в подходе к определению кризиса: часто под экономическим кризисом ложно понимается финансовый, из-за чего используются некорректные методы для его преодоления.

В современной экономической науке принято считать, что экономический кризис — это спад производства, но это определение верно лишь наполовину. К. Маркс смог выделить причину кризисных явлений, которые кроются в диспропорции экономического развития государства, например, как экономический кризис в Англии в 1861–1865 гг. («хлопковый» кризис). В свою очередь, финансовый кризис — это невозможность приобрести средства потребления, кризис, который не затрагивает производственные цепочки связей.

Экономические теории можно классифицировать с точки зрения мер государственного регулирования для выхода из кризиса: монетарные теории работают лишь с финансовыми инструментами и не воздействуют на причины экономического кризиса; срединную позицию занимает дирижизм, предполагающий индикативное планирование и активную промышленную политику в совокупности с кредитно-денежными инструментами; диаметрально противоположную монетаризму позицию занимают немонетарные теории, например стратегическое планирование и директивное.

Либеральный курс предполагает государственное регулирование с учетом кейсианской и монетарной доктрины, где государство лишь воздействует на кредитно-денежные вопросы. Монетарные теоретики исходят из того, что прирост денег образуется в обращении, однако главный источник финансов — производство, и любая денежная масса должна быть покреплена выпуском товаров. Борьба с экономическим кризисом с помощью лишь финансовых инструментов может способствовать усугублению диспропорции. Центробанк как главный действующий орган просто не в состоянии повлиять на производственные цепочки связей и контролировать баланс отраслей. По сути, это то, чем занимается планирование.

В рамках дирижизма оно (планирование) может быть индикативным, но по своей сути не способно дать доступ ко всем процессам и контролировать весь баланс в режиме реального времени, зато это может сделать стратегическое планирование, основанное на динамической модели межотраслевого-межсекторного баланса [Ведута 1999]. Часто дирижизм относят к планово-директивному подходу, однако это неверно: по методам воздействия они схожи, но дирижизм чаще всего подразумевает ручное управление и необязательный характер решений.

На сегодняшний день централизация капитала достигла критически высокого уровня, а господство транснациональных корпораций грозит обернуться киберрабством⁴. Увеличение неравенства в доходах на глобальном уровне хорошо иллюстрирует «кривая слона»⁵, показывающая сокращение среднего класса, и именно к ней обращался юбилейный доклад Римского клуба⁶.

⁴ Экономическая киберсистема глобального Юга против Третьей мировой войны // REGNUM [Электронный ресурс]. URL: <https://regnum.ru/news/3544172.html> (дата обращения: 04.04.2022).

⁵ Global income since the fall of the Berlin Wall // World Economic Forum [Электронный ресурс]. URL: <https://www.weforum.org/agenda/2014/05/global-income-inequality-1988-2008/> (дата обращения: 14.04.2022).

⁶ «Come On!» — пора покончить с капитализмом // Executive [Электронный ресурс]. URL: <https://www.e-xecutive.ru/finance/novosti-ekonomiki/1988256-come-on-pora-pokonchit-s-kapitalizmom> (дата обращения: 16.04.2022).

Стоит отметить, что государственное регулирование экономики ограничено совпадением или несовпадением его целей с интересами собственников капитала, и это также является решающим фактором при выборе концепции вмешательства государства и действующих принципов.

Д.А. Розанов подчеркивает, что без повсеместного воздействия государства невозможно решить проблемы инфляцией, монополизацией рынка, неравномерностью развития и реализацией крупных инвестиционных проектов [Розанов 2019]. Государство должно корректировать и сглаживать негативные эффекты от хаотичного функционирования рынка. Я.М. Камаева выделяет конечный итог государственного вмешательства как создание «рамочных» условий, равновесного развития экономики и стабильности в обществе [Камаева 2019].

Как отмечает С.Е. Трофимов, выбор концепции государственного регулирования определяется в большей степени социально-экономическими факторами и внешней обстановкой [Трофимов 2021]. Пандемия, санкции и переход к мобилизационной экономике в России диктуют необходимость построения новой модели вмешательства государства во все процессы, протекающие на рынке. Чем сложнее система управления экономикой, тем больше она требует согласования интересов и научного обоснования. Если рассматривать все существующие доктрины, то очевидно, что выход из экономического кризиса невозможен без использования метода экономической кибернетики. Текущая ситуация требует не просто государственного вмешательства в экономику, а полноценного научно обоснованного управления.

Принципы государственного регулирования экономики

Еще в 2015 г. правительство подготовило антикризисные меры⁷, в числе которых были поддержка импортозамещения и экспорта несырьевых товаров, помощь малому и среднему бизнесу, привлечение инвестиций и поддержка незащищенных слоев населения. Подробного алгоритма действий за этим не последовало. Импортозамещение было невозможно реализовать в связи с отсутствием производственных цепочек связей в стране. Антикризисная программа ориентировалась на финансовые методы: сокращение государственных расходов, операции со ставками и налоговой базой. Все бремя борьбы с экономическим кризисом легло на Центральный Банк Российской Федерации, орган, который никак не связан с диспропорциональностью российской экономики и никак не может влиять на нее — по сути, он работает лишь с финансовым кризисом, но не может решить глобальную структурную проблему.

К середине 2018 г. мероприятия по стимулированию импортозамещения и поддержке малого и среднего бизнеса так и не начались, зато активно пошли в ход стандартные западные механизмы формирования бюджета: повышение пенсионного возраста, увеличение ставки НДС⁸, увеличение других налогов и таможенных пошлин. Многие из мер способны привести лишь к ускорению инфляции⁹ и снижению реального дохода, соответственно, к ухудшению уровня жизни. К 2022 г. удалось перейти к импортозамещению деятельности некоторых предприятий легкой промышленности — средств потребления, тогда как средства производства все еще находятся в зависимости от иностранных поставщиков, что пагубно влияет на экономическую безопасность страны.

⁷ Правительство опубликовало план антикризисных мер на 2015 год // ТАСС [Электронный ресурс]. URL: <http://tass.ru/ekonomika/1727039> (дата обращения: 04.04.2022).

⁸ Почему правительство повышает НДС? // Регионы России [Электронный ресурс]. URL: <https://www.gosrf.ru/news/37000/> (дата обращения: 04.04.2022).

⁹ Минэкономики оценило эффект от повышения пенсионного возраста и НДС // Коммерсант [Электронный ресурс]. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/3676424> (дата обращения: 04.04.2022).

Даже с учетом сырьевой ориентации отсутствие собственной нефтяной инфраструктуры и нефтеперерабатывающих заводов — это существенная угроза экономической безопасности Российской Федерации. Отсутствие собственной переработки нефти влияет на цены на готовый продукт, который возвращается в Россию от импортеров. Импортозамещение должно обязательно коснуться и нефтеперерабатывающей промышленности.

Диверсификация невозможна на пустом месте, а сама по себе цифровизация экономики в том виде, в каком она реализуется в мире, не может обеспечить ее осуществление. Нужно научное обоснование и конкретная модель управления экономикой. Ручное управление доказало свою неэффективность усугублением диспропорциональности развития. Глобальные проблемы возможно решать только с помощью научных методов, в частности в виде синтеза экономики, математики и кибернетики. Синергия по сути и есть цифровая экономика. Однако большинство исследователей и методологов цифровизации подразумевает под ней перевод монетарных методов управления в цифровое пространство и перевод государственных услуг в формат онлайн [Евтянова 2017].

На сегодняшний день антикризисные меры Правительства России являются поддерживаемыми, они не направлены на выход из экономического кризиса, но успешно работают с последствиями финансового. Государство не может эффективно осуществлять регулирование с целью развития экономики по двум причинам: во-первых, отсутствуют актуальные и официально закрепленные принципы государственного регулирования; во-вторых, государственное вмешательство приобрело негативный оттенок из-за тотального контроля и политики СССР. Однако государственное вмешательство и, в частности, планирование не лишают свободы агентов рынка, они лишь создают необходимые условия и показывает вектор развития, то есть облегчают функционирование системы.

Принципы государственного регулирования — это то, что может обеспечить легкий процесс трансформации экономической системы, переход к новому экономическому укладу, а также гарантировать безопасность и сохранность системы. Так, например, О.И. Иляш [Ilyash 2014] выделяет следующие требования к формированию эффективной системы государственного регулирования в сфере социально-экономической безопасности: применение комплексного планирования экономического и социального развития; прогнозирование показателей безопасного развития социально-экономической сферы; реализация национальных целевых комплексных социальных программ; научное обоснование государственного регулирования.

Среди критериев государственного регулирования также можно выделить следующие:

Научная обоснованность с точки зрения науки управления экономической кибернетики. Так, например, О.Н. Герасина указывает, что широко распространены подмены подлинно научных исследований, а также существует проблема недостаточной глубины научных исследований и системности [Герасина 2015]. Для того, чтобы системно подойти к государственному регулированию, необходимо использовать экономическую кибернетику.

Основываясь на научном знании, можно выявить наиболее перспективную форму искусственного интеллекта для автоматизации управления экономикой. С внедрением IT будет связан революционный скачок перехода от ручного управления к автоматизированному. Однако отсутствие знаний динамической модели межотраслевого-межсекторного баланса как алгоритма действий на сегодняшний день превращает инновации в автоматизацию документооборота, тогда как управление реальным сектором экономики остается без внимания. Научное обоснование цифровизации с точки зрения экономической кибернетики и как результата динамической модели межотраслевого-межсекторного изменило бы это.

Соответствие целям и национальным интересам государства. К этому принципу стоит также отнести и выражение интересов граждан, малого и среднего бизнеса.

Целостность и скоординированность проводимых мер, системность. Государственное регулирование экономического развития не должно приводить к дисбалансу и перекосам как между отраслями и секторами экономики, так и между регионами, чтобы не провоцировать кризисы и выйти из циклического развития экономики.

Динамичность и наличие стратегического планирования. Наличие четкого плана, согласованного по времени, пространству и исполнителям, позволит эффективно осуществлять управление экономикой и выработать более простую систему оценки проводимой политики. Стратегическое планирование представляет собой динамичный механизм воздействия государства на экономику, который не лишает рынок определенной степени свободы и позволяет более эффективно функционировать малому и среднему бизнесу.

Важно понимать, что внедрение стратегического планирования с использованием динамической модели межотраслевого-межсекторного баланса для повышения качества управления экономикой — это очень сложная и трудоемкая задача. Так как киберсистема представляет собой сложную иерархию во времени (плановые периоды) и пространстве, требуется максимально подробная информация о текущем состоянии экономики страны для составления целевых показателей. Совокупный баланс можно составлять на базе частных показателей от регионов, которые, в свою очередь, могут базироваться на показателях более низкого уровня. Главное преимущество метода — составление снизу, то есть соблюдается принцип соответствия национальным интересам.

Все составляющие экономики являются живым организмом, который постоянно меняется. При составлении плана модель должна быть динамичной (на данный момент такая создана лишь Н.И. Ведутый), это позволит учесть постоянную смену обстоятельств и внешние угрозы для системы.

Использование цифровых и информационных технологий. Внедрение цифровых технологий во все экономические процессы с целью их упрощения, компактности и простоты использования, управления [Евтянова 2017]. Так, например, перспективным представляется искусственный интеллект, однако важно учитывать, чтобы он также отвечал определенным критериям, важнейшие из которых — это возможность создать баланс, динамичность и работа в режиме реального времени, а также использование объективных и обоснованных показателей для планирования. Важно отметить, что внедрение технологий для технологий — это не то, что может обеспечить устойчивый рост, потому что такой подход не отвечает интересам государства, а продвигает ценности крупных корпораций, которые стремятся к централизации капитала. Использование цифровых технологий должно быть обосновано с точки зрения национальных интересов и развития экономики, как в случае с необходимостью внедрения искусственного интеллекта в процесс принятия решений и управления производством.

Л.Г. Столярова и А.Ю. Агеева отмечают, что у Российской Федерации есть проблемы со скоростью цифровизации: ведущие страны, например США и Китай, тратят почти 10% своих доходов на этот процесс, а Россия — только 3,9% [Столярова, Агеева 2020]. Помимо малой структурной доли в ВВП, Россия также мало экспортирует информационно-компьютерные технологии. Однако для экономического роста скорее важно, в каком формате идет цифровизация и есть ли цифровая платформа управления экономикой, нежели количество предлагаемых технологий.

Некоторые исследователи предлагают оценивать цифровизацию экономики с помощью индикаторов. Так, например, Н.В.Новикова и Е.В.Строгонова выделяют 12 показателей, по которым можно оценить цифровизацию региона [Novikova, Strogonova 2020]. Однако среди них нет индикатора автоматизации процессов управления, отказа от ручного вмешательства в автоматизированное управление, что можно назвать ключевым фактором развития цифровой экономики. Из этого следует также и следующий принцип государственного регулирования.

Переход к автоматизированному управлению. Ручное управление доказало свою неэффективность, как показывает история. Автоматизированное управление — это, по сути, создание цифровой платформы управления экономикой [Евтянова 2017]. В первую очередь это использование научных знаний в сфере межотраслевого-межсекторного баланса, а не просто внедрение технологий для предоставления государственных услуг и обмена информацией.

Принцип безопасности. Стоит учитывать, что с глобализацией и ростом цифровых технологий экономика подвергается серьезным угрозам. Государственное регулирование должно осуществляться с учетом формирования безопасной среды для функционирования всех акторов на рынке. Так, например, Минэкономики РФ предлагает поделить Россию на 14 макрорегионов¹⁰ и развивать их отдельно, что в корне противоречит принципам экономической безопасности и будет способствовать дальнейшему усугублению диспропорций между регионами.

Принцип безопасности касается и цифровой платформы управления экономикой: она должна быть полностью защищена от внешних угроз и создана с помощью отечественного софта.

Ориентация на эффективность. Т.Н. Макарова и Е.Е. Семенова отмечают, что в российской практике для оценки эффективности государственного регулирования используются свои методики, среди которых система сбалансированных социально-экономических показателей устойчивого развития, в которую входят макроэкономические, социальные, экологические и институциональные группы [Макарова, Семенова 2021]. Однако стоит заметить, что текущие показатели, используемые системой национального счетоводства, во многом не отражают ситуацию реального экономического развития и требуют пересмотра. Реконструкция методологии позволит составлять эффективный межотраслевой баланс для планирования траектории движения экономики.

На базе вышеперечисленных принципов можно разработать эффективную систему мер государственного регулирования для выхода из экономического кризиса и дальнейшего экономического роста. Критерии нужны для определения рамок и более эффективного и быстрого выбора цифровой платформы управления.

Обоснование государственного вмешательства в соответствии с новыми принципами позволит перейти к цифровой экономике как новому укладу, основанному на автоматизированном управлении хозяйством на основе передовых информационных технологий; эффективном информационном управлении системой производства, в котором нуждается современный мир для осуществления успешного экономического роста. Для реализации этого понадобится повсеместное внедрение цифровых платформ управления, которые должны соответствовать определенным критериям, чтобы выполнять свои функции. Среди них можно выделить: эпистемологичность, компактность и простоту использования, безопасность, динамичность, сбалансированность [Евтянова 2017].

¹⁰ Минэкономики предложило поделить Россию на 14 макрорегионов // Интерфакс [Электронный ресурс]. URL: <http://www.interfax.ru/business/626649> (дата обращения: 04.04.2022).

Заключение

Нельзя сказать, что в России господствуют исключительно монетарные концепции государственного регулирования. Российская экономика скорее опирается на негативный дирижизм, обратный классическому и основанный на ручном управлении, что ведет к увеличению хаоса, стихийным процессам и углублению кризиса. Открытая сырьевая ориентация и приоритетность одной отрасли лишь усугубляют дисбаланс российской экономики. Санкции со стороны Запада поставили Россию в бескомпромиссную ситуацию, требующую срочных антикризисных действий.

Некоторые исследователи считают, что цифровые технологии позволят мягко скорректировать последствия очередной волны Кондратьева, однако благодаря научным знаниям о стратегическом планировании предоставляются более широкие возможности — полностью выйти из циклического развития на траекторию устойчивого развития. Но для этого требуется внедрение цифровой платформы управления, например, в виде искусственного интеллекта, созданного на базе динамической модели межотраслевого-межсекторного баланса Н.И. Ведуты.

К новым принципам государственного регулирования экономики для выхода из кризиса с помощью цифровых технологий можно отнести: методы экономической кибернетики, научное обоснование мер государственного вмешательства, целостность и системность, соответствие целям и национальным интересам государства, наличие стратегического планирования, использование цифровых и информационных технологий, переход к автоматизированному управлению — создание цифровой платформы управления экономикой, принцип безопасности и ориентации на эффективность. Опираясь на эти принципы, можно преодолеть кризис в Российской Федерации и перейти к новому экономическому укладу. Этот опыт может послужить примером для других государств и облегчить экономическую интеграцию между ними, так как выделенные принципы являются универсальными и не зависят от культурных и текущих экономических условий страны.

Санкции со стороны Запада и отсутствие производства средств производства на территории России подталкивают страну к сложному выбору, который определит, будет ли развитие в рамках циклов, или это будет продолжительный устойчивый рост. Внедрение критериев для государственного вмешательства и научное обоснование выбранного курса — это вопрос выживания Российской Федерации как государства, так как внешние угрозы бросают вызов и экономике страны, и суверенитету.

Список литературы:

- Ведута Н.И. Социально эффективная экономика. М.: Издательство РЭА, 1999.
- Герасин А.Н. Интегрированный экономический потенциал и государственное регулирование экономики // Экономические системы. 2018. Т. 11. № 3 (42). С. 16–23.
- Герасина О.Н. Принципы государственного регулирования конкурентоспособности // Россия и Европа: связь культуры и экономики. Материалы XI международной научно-практической конференции: в 2-х частях. Прага: World Press, 2015. Ч. 2. С. 73–74.
- Евтянова Д.В. Критерии создания цифровых платформ управления экономикой // Экономические системы. 2017. Т. 10. № 3 (38). С. 54–57. DOI:[10.29030/2309-2076-2017-10-3-54-58](https://doi.org/10.29030/2309-2076-2017-10-3-54-58)
- Камаева Я.М. Государственное регулирование экономики // Вестник молодых ученых Самарского государственного экономического университета. 2019. № 2 (40). С. 56–59.

Макарова Т.Н., Семенова Е.Е. Основные направления государственного регулирования экономики // Образование и наука без границ: фундаментальные и прикладные исследования. 2021. № 14. С. 51–57. DOI: [10.36683/2500-249X/2021-14/51-57](https://doi.org/10.36683/2500-249X/2021-14/51-57)

Розанов Д.А. Государственное регулирование национальной экономики как закономерный результат эволюции рыночной экономики // Технологическое образование. 2019. № 11. С. 97–102.

Столярова Л.Г., Агеева А.Ю. Цифровая экономика — тенденции развития в России // Вестник Тульского филиала Финансового университета. 2020. № 1. С. 359–361.

Трофимов С.Е. Теоретические вопросы и модели государственного регулирования экономики // Известия вузов. Инвестиции. Строительство. Недвижимость. 2021. Т. 11. № 4. С. 588–601. DOI: [10.21285/2227-2917-2021-4-588-601](https://doi.org/10.21285/2227-2917-2021-4-588-601)

Ilyash O. The Principles of State Regulation in the Sphere of Socio-Economic Security of Ukraine // Економічний часопис-XXI. 2014. № 7–8–1. С. 24–28.

Novikova N.V., Strogonova E.V. Regional Aspects of Studying the Digital Economy in the System of Economic Growth Drivers // Journal of New Economy. 2020. Vol. 21. Is. 2. P. 76–93. DOI: [10.29141/2658-5081-2020-21-2-5](https://doi.org/10.29141/2658-5081-2020-21-2-5)

References:

Evtyanova D.V. (2017) The Criteria for the Creation of Digital Economic Management Platforms. *Ekonomicheskiye sistemy*. Vol. 10. № 3 (38). P. 54–58. DOI: [10.29030 / 2309-2076-2017-10-3-54-58](https://doi.org/10.29030/2309-2076-2017-10-3-54-58)

Gerasin A.N. (2018) Integrated Economic Potential and State Regulation of the Economy. *Ekonomicheskiye sistemy*. Vol. 11. № 3 (42). P. 16–23.

Gerasina O.N. (2015) The Principles of State Regulation of Competitiveness. *Materialy XI mezhdunarodnoy nauchno-prakticheskoy konferentsii: v 2-kh chastyakh*. Prague: World Press. Part 2. P. 73–74.

Ilyash O. (2014) The Principles of State Regulation in the Sphere of Socio-Economic Security of Ukraine. *Ekonomichniy chasopis-XXI*. № 7–8–1. P. 24–28.

Kamaeva Y.M. (2019) Gosudarstvennoye regulirovaniye ekonomiki [State regulation of the economy]. *Vestnik molodyh uchenykh Samarskogo gosudarstvennogo ekonomicheskogo universiteta*. № 2 (40). P. 56–59.

Makarova T.N., Semenova E.E. (2021) The Main Directions of State Regulation of the Economy. *Obrazovaniye i nauka bez granits: fundamental'nyye i prikladnyye issledovaniya*. № 14. P. 51–57. DOI: [10.36683/2500-249X/2021-14/51-57](https://doi.org/10.36683/2500-249X/2021-14/51-57)

Novikova N.V., Strogonova E.V. (2020) Regional Aspects of Studying the Digital Economy in the System of Economic Growth Drivers. *Journal of New Economy*. Vol. 21. № 2. P. 76–93. DOI: [10.29141/2658-5081-2020-21-2-5](https://doi.org/10.29141/2658-5081-2020-21-2-5)

Rozanov D.A. (2019) State Regulation of National Economy as a Regular Result of the Evolution of Market Economy. *Tekhnologo-ekonomicheskoye obrazovaniye*. № 11. P. 97–102.

Stolyarova L.G., Ageeva A.Yu. (2020) Digital Economy Development Trends in Russia. *Vestnik Tul'skogo filiala Finuniversiteta*. № 1. P. 359–361.

Trofimov S.E. (2018) Theoretical Issues and Models of the State Regulation of Economy. *Izvestiyavuzov. Investitsii. Stroitel'stvo. Nedvizhimost'*. Vol. 11. № 3 (42). P. 588–601. DOI: [10.21285/2227-2917-2021-4-588-601](https://doi.org/10.21285/2227-2917-2021-4-588-601)

Veduta E.N. (2016) *Sotsial'no effektivnaya ekonomika* [Socially effective economy]. Moscow: Izdatel'stvo REA.

Дата поступления/Received: 17.04.2022

Значение европейского опыта в формировании государственной политики по развитию сельскохозяйственной отрасли в Российской империи XIX в.

Постикэ Надежда Борисовна

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

E-mail: Baski0783@gmail.com

Аннотация

Государственная деятельность в своей основе преследует цели обеспечения комплексного устойчивого функционирования всех элементов и структур хозяйственного производства страны. Более ста пятидесяти лет назад в нашей стране проходил процесс формирования сельскохозяйственной отрасли на научной основе, вырабатывались механизмы администрирования сельскохозяйственной промышленности, складывалась русская агрономическая школа. В поисках эффективной модели развития сельскохозяйственной отрасли исследовался соответствующий европейский опыт. В данной статье рассмотрены системы государственного администрирования сельским хозяйством ряда европейских государств; проведен анализ типов государственного администрирования с привлечением компаративного метода. Сделан вывод о роли использования европейского опыта административного строительства при формировании управленческих структур в Российской империи. Своеобразие социально-экономических отношений и преобладание в сельскохозяйственном производстве крупных помещичьих хозяйств обусловили направление государственной аграрной политики в XIX–начале XX вв., которая нашла свое выражение в деятельности Министерства государственных имуществ. Используя историко-диахронный метод, автор рассматривает эволюцию государственной политики в сфере сельского хозяйства. Через призму деятельности Министерства государственных имуществ определены основные этапы и направления этой деятельности; приведены примеры использования европейских сельскохозяйственных достижений при реализации правительственных инициатив для развития сельского хозяйства. Кроме того, проведен сравнительный анализ основных направлений государственной деятельности и форм государственного участия в процессе формирования общественных институтов для обеспечения устойчивого развития сельского хозяйства. В результате определено значение европейского опыта в процессе выработки каналов коммуникации между представителями научной интеллигенции, общественными деятелями, широкими слоями сельских хозяев и государством.

Ключевые слова

Сельскохозяйственное образование, сельскохозяйственная администрация, агрономические общества, европейский опыт, сельскохозяйственная промышленность, аграрная политика, Министерство государственных имуществ, история России, Россия в XIX в.

Importance of European Experience in Forming State Policy for Developing Agricultural Sector in the Russian Empire in the 19th Century

Nadezhda B. Postike

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

E-Mail: Baski0783@gmail.com

Abstract

State activity at its core pursues the goals of ensuring the integrated sustainable functionary of all elements and structures of the economic production of the country. More than one hundred and fifty years ago, the process of forming the agricultural industry on a scientific basis took place in our country, mechanisms for the administration of the agricultural industry were developed, the Russian agronomic school was formed. In search of an effective model for developing the agricultural sector, the relevant European experience was studied. The analysis of types of public administration with the use of comparative method is carried out. The conclusion is made about the role of using the European experience of administrative construction in the formation of management structures in the Russian Empire. The peculiarity of socio-economic relations and predominance of large landlords in agricultural production determined the direction of state agrarian policy in the 19–early 20 centuries, which found expression in the activities of the Ministry of State Property. Using the historical and diachronic method, the article considers the evolution of state policy in the field of agriculture. The main stage and directions of these activities are defined through the prism of the Ministry of State Property. Examples of the use of European achievements in agriculture in the implementation of government initiatives for the development of this industry are given. Moreover, the comparative analysis of the main directions of state activities and forms of state participation in the process of formation of public institution to ensure sustainable development of agriculture has been carried out. As a result, the value of the European experience in the process of developing communications channels between representatives of scientific intelligentsia, public figures broad strata of rural owners and the state were determined.

Keywords

Agrarian education, agricultural administration, agronomic societies, European experience, agricultural industry, agrarian policy, Ministry of State Property, Russian history, Russia in the 19th century.

Введение

В первой половине XIX в. в большинстве стран Западной Европы закончился процесс технической революции, сопровождавшийся формированием научного подхода ко всем основным формам производства, включая сельское хозяйство. Последовавшее выделение предмета агрономии в отдельную науку способствовало рационализации развития сельского хозяйства, бурный рост которого пришелся на вторую и третью четверти XIX столетия. Общие государственные меры в этот период были направлены на создание и поддержание технического и экономического фактора развития посредством распространения специальных агрономических знаний, а также через организацию и деятельность специальных государственных учреждений сельскохозяйственной администрации. Степень и форма правительственного участия в развитии сельскохозяйственной промышленности зависели от экономического и общественного состояния каждой отдельной страны и общего направления деятельности ее государственных учреждений. Для России в указанный период была свойственна высокая степень централизации власти при слабом развитии общественных структур. Подобная ситуация негативно сказывалась на состоянии ведущей для страны сельскохозяйственной отрасли. Период трансформации традиционного уклада российского общества и перехода его в новую фазу прогрессивного развития в целом протекал в общих для всех европейских государств временных рамках. Однако все прогрессивные изменения внутри российского общества имели особые, свойственные только ему черты.

Первые элементы политики регулирования сельскохозяйственного производства появились в России в период царствования императора Петра Первого. Начало этой политике было положено указами о насаждении новых сельскохозяйственных культур [Книга 2011]. Однако о целенаправленной политике государства по вопросам содействия развитию сельского хозяйства в Российской империи можно говорить с 1837 г., когда было учреждено Министерство государственных имуществ. Основное направление деятельности Министерства было обращено на государственное хозяйство и в первую очередь на сельское хозяйство, которое являлось тогда основой экспортной торговли и главным источником внешнего дохода государства. Успешное ведение сельскохозяйственной деятельности являлось также гарантом обеспечения продовольственной стабильности внутри страны [Караваев 2015].

Сельское хозяйство как основной вид экономической деятельности в Российской империи являлся постоянным объектом исследования российских и советских историков. Учеными разрабатывались различные подходы к исследованию проблемы развития сельского хозяйства. В советский период причину экономической отсталости русской деревни видели в губительном влиянии прогнившей монархической системы власти [Анфимов 1984; Щагин 1962]. Государственная деятельность по комплексному развитию сельскохозяйственной отрасли в советский период часто или вообще не рассматривалась, или подчеркивалось ее негативное влияние [Нохрина 2021]. На фоне произошедших в нашей стране в последние десятилетия XX в. политических и экономических перемен вопросы координации и развития сельскохозяйственной отрасли приобрели актуальный характер. Современными российскими учеными разрабатываются вопросы становления сельскохозяйственного образования в Российской империи¹ [Есиков, Есикова 2008], анализируются этапы формирования аграрной

¹ Плаксин В.Н. История становления и развития сельскохозяйственного образования и научной агрономии в Черноземном центре России, XVIII–начало XX вв.: дисс... док. ист. наук. Воронеж, 2002; Галкин И.А. Становление и развитие ремесленного сельскохозяйственного образования в России в конце XIX–начале XX веков: дисс... канд. ист. наук. Курск, 1999; Панина Н.В. Становление и развитие профессионально-технического образования в губерниях Верхнего Поволжья во второй половине XIX–начале XX веков: дисс... канд. ист. наук. Ярославль, 2016.

политики и виды государственных инициатив по вопросам агрономической помощи населению [Третьяков 2017, Плаксин 2020], исследуются значение и роль общественных организаций [Козлов 2020]. Однако остается мало изученным влияние иностранного опыта при реализации государственных решений в вопросах формирования административных и образовательных институтов в сфере регулирования сельскохозяйственной деятельности.

В данной статье делается попытка определить влияние европейского опыта на формирование государственной политики в вопросах развития сельского хозяйства и распространения сельскохозяйственных знаний и технологий. Для достижения указанной цели проанализированы типы государственного администрирования с привлечением компаративного метода на примере устройства сельских администраций Франции и Пруссии в середине XIX в. С помощью историко-диахронного метода рассмотрена эволюция государственной политики в отношении сельского хозяйства через призму деятельности Министерства государственных имуществ.

Сельское хозяйство в системе государственного управления. Формирование обособленных ведомств

Для обеспечения устойчивого развития сельского хозяйства в европейских государствах на фоне роста влияния научного подхода в вопросах формирования программ экономического роста возникла необходимость создания специальных сельскохозяйственных администраций как представителей интересов сельского населения. Почти одновременно были учреждены особые министерства сельского хозяйства или земледелия в Пруссии (1848 г.), Франции (1839 г.) и Бельгии (1846 г.) и народного хозяйства в Австрии (1848 г.) и немного позднее в Италии (1860 г.)². Сельскохозяйственные администрации в западноевропейских государствах являлись представителями интересов земледельцев перед высшими административными и законодательными учреждениями по вопросам земельной собственности, налогов, организации рынка сбыта производимой сельскохозяйственной продукции. Вместе с тем они лоббировали интересы сельхозпроизводителей по вопросам логистики, а именно: развития путей сообщения, тарифов перевозки сельскохозяйственной продукции и т.п. Следует отметить, что только в Пруссии Министерство сельского хозяйства и земледелия имело узконаправленную сферу деятельности. В других европейских странах деятельность министерств земледелия соединялась с иной деятельностью по вопросам внешней торговли, благоустройства, развития дорог и прочим хозяйственным вопросам.

В Российской империи в 30–40 гг. XIX в. в условиях преобладания крупного дворянского землевладения с приоритетным использованием крепостного крестьянского труда единственным способом внедрения научных подходов в сельскохозяйственное производство являлось его распространение на землях, принадлежащих государству и царской фамилии. Эта задача была возложена на созданное в 1837 г. Министерство государственных имуществ. Первым министром государственных имуществ был назначен граф П.Д. Киселев, который приступил к реализации правительственной сельскохозяйственной реформы. Как и в других европейских государствах, в Российской империи Министерство государственных имуществ совмещало ряд функций. Основной целью образования нового министерства было управление территориями и природными ресурсами, находящимися в государственной собственности, и реализация государственной власти над проживающими на этих территориях крестьянами.

² Обзор сельскохозяйственных учреждений в Англии, Франции, Бельгии, Голландии, Германии и Италии. Санкт-Петербург: тип. М-ва гос. имуществ, 1866. С. 2, 21, 36, 41, 55.

Согласно учредительному Уставу, Министерство имело канцелярию и подразделялось на три департамента. Первые два департамента занимались делами управления имуществом и народонаселением Великороссийских и Западных губерний соответственно. Третий департамент ведал общими вопросами сельского хозяйства и включал в себя шесть отделений по основным направлениям деятельности. При третьем департаменте действовал Ученый комитет, который включал в себя всех штатных членов департамента под предводительством директора. Для работы ученого комитета привлекались также члены-корреспонденты³. Для реализации задуманных министерских преобразований на указанных территориях была распространена обширная сеть административного управления. Через четыре года были учреждены губернские палаты Министерства государственных имуществ. Палаты включали три отделения для управления лесами, землями и народонаселением соответственно. Губернии делились на уезды, возглавляемые окружными начальниками. Были реорганизованы волостные, окружные и сельские управления. Сельские общества представляли собой первую административную единицу. Общественное управление имело трехчастную структуру: сельское управление состояло из сельского головы и двух старост и занималось обеспечением правоохранительных, хозяйственных и полицейских вопросов; сельская и волостная расправы обеспечивали упрощенную форму судопроизводства по незначительным правонарушениям; мирские сходы представляли собой совещательный орган общественного управления. Представители сельских обществ принимали участие в сходах на выборной основе [Шайхисламов 2016].

Самым значительным мероприятием в деле распространения прогрессивных способов хозяйствования и новейших достижений агрономической науки можно назвать устройство государственных учебных ферм в 1841 г. Впервые образцовая сельскохозяйственная ферма была учреждена во Франции в 1818 г. Однако, основанная по частной инициативе, она не получила регулярную государственную поддержку и была закрыта в 1842 г⁴. В России первый опытно-учебный хутор тоже появился благодаря общественным начинаниям: Бутырский хутор был учрежден Московским обществом сельского хозяйства в 1822 г. одновременно с земледельческой школой и послужил примером для создания сети государственных учебных ферм [Козлов 2021]. Основная цель учебных ферм заключалась в обучении крестьянского населения, проживающего на государственных землях, передовым способам ведения сельского хозяйства показательным путем, а также через реализацию образовательных сельскохозяйственных программ. Первоначально было учреждено устройство пяти ферм в разных климатических зонах, отличающихся по видам сельскохозяйственной деятельности. После окончания курса обучения на учебной ферме выпускников из числа государственных крестьян предполагалось селить на специально устроенных образцовых усадьбах, которые планировалось открывать в каждой из сельскохозяйственных зон, постепенно увеличивая их число до тех пор, пока такая показательная ферма не появится в каждой отдельной волости.

Нововведения, последовавшие за реализацией данной программы развития, благотворно сказались на общем состоянии государственной деревни. Кроме того, в процесс формирования нового образованного класса землепользователей предполагалось вовлекать и крестьян, находящихся в крепостной зависимости. Каждая ферма была рассчитана на воспитание до 150 человек из числа детей государственных крестьян и до 50 человек из числа детей помещичьих крестьян в возрасте от 17 до 20 лет. Обучение воспитанников ферм проводилось через практические занятия, теоретическое преподавание учитывало географические и

³ Полное собрание законов Российской империи. Собрание второе: том 12, ч.2: Закон № 10834. СПб.: тип. II отд. собств. е.и.в. канц, 1838. С. 1039–1053.

⁴ Там же. С. 325.

климатические особенности местности, в которой размещались учебные фермы. Финансирование образовательного процесса и содержание воспитанников из числа государственных крестьян брало на себя Министерство. Отправка на обучение и последующее содержание крепостных крестьян производились на усмотрение и за счет помещика. Успешное ведение хозяйства на образцовых фермах должно было, по замыслу разработчиков, послужить примером для распространения передовых сельскохозяйственных знаний и технологий [Пичужкин и др. 2021].

После реализации правительством Великих реформ 1860-х гг. и изменения социального статуса большого количества сельского населения возникла необходимость реформирования системы управления государственным имуществом, требовались новые подходы к управлению хозяйственной деятельностью. С 1867 г. фермы были преобразованы в учебные хозяйства для созданных при них государственных земледельческих училищ повышенного типа (средних), предназначенных для подготовки управляющих крупными именьями⁵.

Пореформенный период: поиск эффективной модели управления

Основная задача министерства в первое пореформенное десятилетие заключалась в определении порядка землепользования и упрощении системы управления бывшими государственными крестьянами и попечительства над ними. Применение сельскохозяйственных знаний и новейших научных подходов при осуществлении хозяйственной деятельности признавалось необходимым условием успешного развития сельскохозяйственной отрасли в целом. В вопросах выработки политики государственного регулирования процессами администрирования и развития сельскохозяйственной отрасли активно изучался опыт западноевропейских стран. С этой целью Министерством государственных имуществ была организована командировка правительственного чиновника В.И. Вешнякова в ряд европейских стран в 1862 г.

В своем отчете по результатам поездки В.И. Вешняков представил подробный анализ устройства административных сельскохозяйственных учреждений, уделил большое внимание характеристике деятельности общественных организаций стран Западной Европы и способам их взаимодействия с правительственными структурами для достижения наиболее эффективного роста производительности сельскохозяйственной отрасли. Оценивая роль правительственных мероприятий в деле развития сельскохозяйственной отрасли, В.И. Вешняков отмечал, что эта деятельность стремилась в первую очередь восполнить недостаток частной промышленной инициативы в вопросах повышения эффективности ведения сельского хозяйства, а в случае отсутствия такой инициативы со стороны сельских производителей сама выступала инициатором промышленных преобразований. В результате проведенных исследований он выделил два типа сельскохозяйственной администрации: французский и германский⁶.

Французская административная система, согласно введенной В.И. Вешняковым типологии, отличалась высокой централизацией и имела ярко выраженный бюрократический характер. Германский тип административного устройства имел менее развитый бюрократический аппарат при наличии совещательных органов управления. Однако в обеих системах центральные сельскохозяйственные администрации решали сходные задачи, которые заключались в урегулировании поземельных отношений, содействии развитию и функционированию

⁵ Историческое обозрение пятидесятилетней деятельности Министерства государственных имуществ. 1837–1887: ч. 4: Сельское хозяйство; Коннозаводство. Санкт-Петербург: отдел I в типографии Киршбаум; отдел II в типографии Я.И. Либермана, 1888. С. 137.

⁶ Там же. С. 5.

сельскохозяйственных общественных организаций и учебных заведений, содействию развитию отдельных отраслей хозяйства посредством проведения дренажных работ, реализации государственной поддержки в виде субсидий и грандов и т.п.

Во Франции для решения задач, касающихся непосредственно управления сельским хозяйством, при Министерстве земледелия и торговли работала особая дирекция земледелия, которая включала в себя три бюро. Первое бюро занималось вопросами надзора за управлением и преподаванием в государственных сельскохозяйственных учебных заведениях и земледельческих приютах. Второе бюро курировало работу генерального совета земледелия, совещательных земледельческих камер, сельскохозяйственных обществ, организовывало тематические сельскохозяйственные выставки, решало вопросы государственного поощрения за успехи в агропромышленной деятельности, дренажа, орошения и ряд других хозяйственных вопросов⁷. Третье бюро занималось вопросами регулирования внутреннего и внешнего агропромышленного рынка. При Министерстве земледелия и торговли также состояли генеральная инспекция сельского хозяйства, высший торговый, земледельческий и промышленный совет, генеральный земледельческий совет; в провинциях Министерству подчинялись совещательные земледельческие камеры. Представителями центральной сельскохозяйственной администрации в провинции являлись инспекторы сельского хозяйства.

Территория Франции была поделена на 7 округов, подведомственных соответственно семи генеральным инспекторам сельского хозяйства. Таким образом, генеральная инспекция в лице инспектора представляла собой центральный орган правительства по сельскому хозяйству в провинциях. Инспектор имел полномочия заседать с правом голоса в провинциальных совещательных земледельческих камерах; проводить ревизии учебно-хозяйственных заведений, подведомственных министерству; исполнять все специальные поручения министерства по сельскому хозяйству. В высшем торговом, земледельческом и промышленном совете обсуждались вопросы по заказу правительства. Совет состоял из вице-президента, двух членов сената, двух членов законодательного корпуса, двух членов государственного совета и шести выборных лиц, признанных специалистами, подведомственных совету областей.

Несмотря на жестко централизованную систему управления, во Франции середины XIX в. присутствовали элементы совещательного управления. Высшим совещательным органом был Генеральный земледельческий совет, основанный в 1831 г.⁸ После ряда реорганизаций к 1852 г. совет состоял из ста членов⁹. Восемьдесят шесть членов избирались от низших совещательных органов — земледельческих камер. Земледельческие камеры, учрежденные совместно с Генеральным земледельческим советом в 1852 г., располагались в каждом департаменте Франции. Члены земледельческих камер назначались префектом из числа крупных землевладельцев. Камеры занимались вопросами местных налогов, определением прав пользования земельными ресурсами и вопросами мелиорации и орошения. В сферу компетенции камер входили также вопросы проведения ярмарок, рынков и управление государственными сельскохозяйственными учебными заведениями и учебными фермами.

Французский тип устройства административных сельскохозяйственных учреждений с незначительными изменениями был воспроизведен в Бельгии в 1846 г.¹⁰, где вопросами сельского хозяйства занималось Министерство внутренних дел.

⁷ Историческое обозрение пятидесятилетней деятельности Министерства государственных имуществ. 1837–1887: ч. 4: Сельское хозяйство; Коннозаводство. Санкт-Петербург: отдел I в типографии Киршбаум; отдел II в типографии Я.И. Либермана, 1888. С. 12.

⁸ Там же. С. 16.

⁹ Там же. С. 18.

¹⁰ Там же. С. 21.

Принципиально иная система сельскохозяйственной администрации сложилась в Пруссии и со временем распространилась с небольшими изменениями на все германские княжества. Несомненно, прусская система сельскохозяйственной администрации представляла большой интерес как пример эффективных преобразований для российского правительства в 60-е гг. XIX в. В начале XIX в. Россия и Пруссия имели схожий уровень экономического и социального развития, для которого было характерно замедление развития рыночных отношений, вызванных наличием сильных феодальных пережитков в виде крепостного права. Отмена личной зависимости крестьян от помещиков началась в Германии в 1807 г. Крестьяне получали личную свободу и право свободного распоряжения своим имуществом, однако сохранялись повинности, связанные с поземельными отношениями. Вся земля, согласно правительственному эдикту, оставалась в собственности юнкеров — крупных земельных собственников. Крестьянину следовало заплатить 25-кратную стоимость годовой ренты или уступить от трети до половины своего земельного надела [Персидская 2011, 26].

В результате выкупных процессов происходило укрупнение юнкерских имений и обезземеливание большого числа бывших крепостных крестьян. После отмены в 1816 г. германской крестьянской общины — марки — эти процессы только ускорились. Аграрные реформы, спровоцированные революцией 1848 г., постепенно распространились на все германские княжества. Успехи административных преобразований заложили основу процветания сельского хозяйства в Германии во второй половине XIX в., когда Германия вышла на первое место по ряду ключевых производственных показателей. Сельское хозяйство Германии, находящееся на аграрной периферии Европы еще в конце XVIII в., уже к 50-м гг. XIX в. не только обеспечивало внутренние продовольственные потребности, но и экспортировало часть продукции [Там же, 27]. Главная особенность прусского административного механизма управления сельским хозяйством состояла в минимизации бюрократического аппарата и выработке максимально простой системы управления отраслью.

В ведении министерства сельского хозяйства Пруссии находились следующие вопросы: 1) регулирование поземельных отношений; 2) управление сельскохозяйственными учебными заведениями; 3) управление делами сельскохозяйственных обществ; 4) содействие развитию отдельных крупных отраслей сельского хозяйства и организация общезначимых сельскохозяйственных предприятий; 5) управление конскими заводами; 6) управление полиции в сельском, лесном и водном хозяйствах. Министерство состояло из высших чинов, младших чинов и низших служащих. Высшие чины Министерства включали в себя министра, шесть советников и генерального секретаря сельскохозяйственной коллегии. Министр и советники назначались особым королевским указом. К должности советника министра сельского хозяйства допускались только лица, имеющие специальное высшее образование. Младшие чины включали бухгалтерских и секретарских служащих. Младшие и низшие чины министерства формировались из числа лиц, отслуживших в действующей армии в чине не ниже унтер-офицера. Таким образом, можно сделать вывод о том, что чиновничий состав Министерства сельского хозяйства в Пруссии формировался исключительно из людей образованных, имеющих опыт и специальные знания для осуществления гражданской службы в части сельского хозяйства.

В провинциях Министерство сельского хозяйства осуществляло административную власть через специальные коллегиальные учреждения. Сельскохозяйственная коллегия была учреждена в Пруссии в 1842 г. для решения технических и сельскохозяйственных вопросов. Согласно Уставу, Сельскохозяйственная коллегия была создана как орган исполнительной власти для реализации правительственных поручений. Вторая функция Коллегии заключалась

в поддержке деятельности региональных агрономических обществ и осуществлении связи между общественными и правительственными учреждениями¹¹. Члены Коллегии назначались министром и состояли из председателя, чаще всего советника министра по сельскому хозяйству, генерального секретаря, ординарных и неординарных членов. Среди ординарных членов присутствовали советники других хозяйственно-промышленных министерств, ученые агрономы и промышленники, представители крупных сельских хозяйств. В качестве экстраординарных членов к работе Коллегии привлекались жители провинций, сельские хозяева из числа корреспондентов Коллегии.

Сельскохозяйственная коллегия проводила ежегодно два заседания своих членов для обсуждения и принятия решений по всем основным вопросам, касающимся развития сельского хозяйства. Постановления Коллегии принимались простым большинством голосов. Право голоса, кроме председателя и генерального секретаря, имели все ординарные и экстраординарные члены. Ежегодно Коллегия представляла министру отчет о состоянии сельского хозяйства и вносила предложения для его дальнейшего развития. Отдельные члены Коллегии назначались в провинции постоянными комиссарами для контроля за деятельностью земледельческих заведений, обеспечения связи между областными сельскохозяйственными обществами и правительством, для учреждения новых государственных сельскохозяйственных предприятий и заведений. Однако полностью воспринять подобную систему с учетом потребностей российского сельского хозяйства не представлялось возможным из-за недостаточного уровня развития общественных институтов и в первую очередь сельскохозяйственных обществ.

Взаимодействие правительства и общественных организаций для развития сельскохозяйственной отрасли

Деятельность сельскохозяйственных обществ способствовала вовлечению максимального числа дворянских хозяйств в процесс модернизации и признавалась российским правительством эффективным механизмом совершенствования сельскохозяйственного производства. Первая половина XIX в. для всех европейских стран являлась периодом формирования агрономической науки, когда деятельность частных сельскохозяйственных обществ становилась наиболее эффективным методом популяризации и широкого распространения новейших достижений сельского хозяйства. Подобные общества в основном объединяли крупных сельскохозяйственных производителей, заинтересованных в распространении передовых знаний и технологий, с целью обмена опытом и повышения экономической доходности хозяйств. Взаимодействие частных обществ и правительства позволяло выявлять общие потребности отрасли и способствовало выработке оптимальной политики государства.

Постоянное увеличение во всех странах числа агрономических обществ свидетельствовало о пользе, приносимой их деятельностью. Консолидированная работа правительства и общественных структур позволяла максимально эффективно распределять меры государственной поддержки между наиболее значимыми и уязвимыми элементами структуры сельскохозяйственного производства. В странах с высокоразвитыми общественными институтами, такими как Англия и Голландия, сельскохозяйственные общества являлись трансляторами государственной политики в сфере сельского хозяйства на местах. Подтверждением эффективности такого подхода к вопросам организации сельскохозяйственного производства может служить уровень развития отрасли

¹¹ Историческое обозрение пятидесятилетней деятельности Министерства государственных имуществ. 1837–1887: ч. 4: Сельское хозяйство; Коннозаводство. Санкт-Петербург: отдел I в типографии Киришбаум; отдел II в типографии Я.И. Либермана, 1888. С. 52.

сельского хозяйства в странах с высокоразвитой децентрализованной системой власти. В этих странах деятельность сельскохозяйственных обществ полностью заменяла собой деятельность сельскохозяйственных администраций. В других европейских странах по мере возрастания самостоятельности общественных структур сельскохозяйственные администрации уступали им право решения локальных хозяйственных вопросов. Так как сельскохозяйственные общества объединяли в своих рядах передовые кадры агрономической науки своего времени, правительства большинства стран привлекали их членов для выработки наиболее важных правительственных постановлений и программ на общегосударственном уровне.

В Российской империи к середине XIX в. был накоплен значительный опыт сотрудничества правительства и общественных организаций, деятельность которых способствовала процессу интеграции в российское общество передовых европейских технологий. Вольное экономическое общество стало первой общественной организацией подобного типа и было учреждено еще по воле императрицы Екатерины II, которая сама являлась почетным его членом. Второй крупнейшей общественной сельскохозяйственной организацией стало Императорское Московское общество сельского хозяйства, основанное в 1820 г. Место организации общества было выбрано не случайно. Москва, благодаря своему близкому географическому положению относительно основных сельскохозяйственных регионов страны, рассматривалась его основателями как центр распространения сельскохозяйственных научных знаний и технологий. Учредителями общества стали видные представители аристократических фамилий императорской России: московский генерал-губернатор кн. С.И. Голицын, кн. С.И. Гагарин и гр. П.А. Толстой. Первым важнейшим начинанием общества стало учреждение Московской земледельческой школы в 1822 г. [Куренышев 2012]. Устав школы был разработан активным членом общества профессором Московского университета М.Г. Павловым, который был учеником знаменитого Альбрехта Тэера, автора идеи о самостоятельном преподавании камеральных наук и учредителя первого сельскохозяйственного учебного заведения в Западной Европе — Меглинской академии в Пруссии. Первоначально устроенное на добровольные взносы членов, Московское общество сельского хозяйства в ходе своей деятельности получало постоянную поддержку со стороны государственного бюджета в виде ежегодных ассигнований¹². Подобными мерами правительство способствовало укреплению и расширению полезного влияния общества на процесс модернизации сельского хозяйства.

Еще одно старейшее сельскохозяйственное общество Российской империи — Общество сельского хозяйства Южной России, основанное в 1828 г. в Одессе, впоследствии также получило право называться Императорским; правительство ежегодно ассигновало обществу средства на ведение просветительской и научной сельскохозяйственной деятельности¹³.

Наиболее ярко политика российского правительства в сфере развития сельского хозяйства определилась после учреждения императором Александром II в 1866 г. Императорского Русского технического общества (ИРТО). Почетными членами общества являлись многие члены императорской фамилии, которые ежегодно жертвовали на деятельность общества значительные суммы. Бюджет общества формировался за счет членских взносов, меценатства, издательской деятельности и правительственных субсидий. Одна из основных задач общества состояла в содействии распространению технического и сельскохозяйственного образования в стране. По инициативе ИРТО проводились выставки, съезды технических и сельскохозяйственных

¹² Полное собрание законов Российской Империи. Положение Комитета министров об учреждении в Москве общества сельского хозяйства. Собрание второе. Т. 36. З-н 27623. СПб.: тип. II отд. собств. е.и.в. канц., 1819. С. 8–13.

¹³ Полное собрание законов Российской империи. Положение Комитета министров об учреждении в Одессе Общества сельского хозяйства Южной России. Собрание второе. Т. 3. З-н 2320. СПб.: тип. II отд. собств. е.и.в. канц., 1828. С. 873.

деятелей; общество выступало выразителем широких взглядов научной интеллигенции в вопросах выработки системы сельскохозяйственного образования и просвещения. В структуре общества действовал постоянный отдел сельского хозяйства, проводились постоянные и специальные комиссии для рассмотрения важнейших вопросов. Техническое общество имело разветвленную сеть филиалов во многих регионах страны¹⁴.

Сельскохозяйственные общества, объединяющие между собой представителей различных общественных слоев, заинтересованных в развитии аграрного производства, являлись связующим звеном между представителями власти, сельскохозяйственными производителями и научной и преподавательской интеллигенцией, давая возможность обществу вести диалог с властью. Деятельность региональных сельскохозяйственных обществ была направлена на решение конкретных задач, возникающих перед сельхозпроизводителями, в конкретных географических и климатических условиях, обуславливающих необходимость развития того или иного сегмента отрасли.

Для решения общих сельскохозяйственных вопросов, имеющих практическое значение для государства в целом, в большинстве европейских стран при высшей центральной администрации существовали специальные совещательные учреждения. Такими центральными органами были высший торговый, земледельческий и промышленный совет и генеральный земледельческий совет во Франции, высший земледельческий совет в Бельгии, сельскохозяйственная коллегия в Пруссии. В Российской империи не было создано учреждения со сходными совещательными функциями. Однако крупнейшие сельскохозяйственные общественные организации, в первую очередь Московское общество сельского хозяйства и Императорское русское техническое общество, начиная с 80-х гг. XIX в. систематически проводили тематические съезды русских деятелей для обсуждения наиболее острых вопросов в деле распространения агрономической помощи, развития сельскохозяйственной школы и других значимых мер для развития культуры сельского хозяйства и формирования агропромышленного рынка страны. Среди почетных членов съездов были выдающиеся ученые и общественные деятели своего времени, такие как профессор И.А. Стебут, А.Г. Неболсин, Н.П. Москальский, А.Ф. Фортунатов. Выработанные в ходе обсуждений на съездах решения в виде рекомендаций поступали в Министерство государственных имуществ для дальнейшего рассмотрения и высочайшего утверждения.

Несмотря на наличие тесных взаимодействий между министерством и сельскохозяйственными обществами, в Российской империи отсутствовали специальные совещательные органы по агрономическим вопросам, способные отражать интересы мелких и средних сельхозпроизводителей. Анализируя типы западноевропейской административной системы и оценивая пользу различных элементов системы управления сельским хозяйством, Министерство государственных имуществ смогло выработать самобытную административную систему. Действующая в условиях высокой бюрократизации и централизации власти, свойственной для абсолютной монархии, система государственного управления смогла включить в процесс выработки основных политических решений представителей широкой общественности.

В Российской империи XIX в., существовавшей в условиях абсолютной монархии, самым эффективным способом формирования государственной политики стала работа специальных комиссий при Министерстве государственных имуществ. Первая подобная комиссия проводила работу в период 1872–1873 гг., была учреждена по ходатайству министра государственных

¹⁴ Полное собрание законов Российской империи. Положение Комитета министров. Высочайше утвержденный устав Русского Технического общества в Санкт-Петербурге. Собрание второе. Т. 41. Ч. 1. 3-н 43219. СПб.: тип. II отд. собств. е.и.в. канц., 1866. С. 397.

имущества П.А. Валуева и имела целью исследование состояния сельского хозяйства. Все исследования комиссии проводились по технологиям, используемым в Англии в работе королевских комиссий¹⁵. Через работу специальных комиссий и съездов стало возможным привлечь к процессам развития сельскохозяйственной отрасли заинтересованные слои российского образованного общества. В поисках способов сбора актуальной информации о состоянии хозяйства на обширной территории империи начиная с 1881 г. департамент земледелия и сельской промышленности налаживал прямые контакты с сельхозпроизводителями. Более 3000 землевладельцев стали постоянными корреспондентами департамента, предоставляя актуальные хозяйственные данные. На основе полученных сведений департамент составлял и печатал ежегодные статистические обзоры. По примеру департамента подобную работу проводили некоторые земства и сельскохозяйственные общества¹⁶.

Министерство государственных имуществ обращалось к опыту европейских стран в деле управления и развития сельского хозяйства. В период 1862–1872 гг. Министерство государственных имуществ отправило за границу 38 человек для обучения различным специальностям по сельскому и лесному хозяйству. С 1861 г. оно ежегодно отправляло за границу до трех студентов Горыгорецкого сельскохозяйственного института и других специализированных учебных заведений для подготовки квалифицированных чиновников и преподавателей по отраслям сельского хозяйства¹⁷. Значительным способом распространения сельскохозяйственных и технических новинок стал Сельскохозяйственный музей, учрежденный при министерстве в 1859 г. Образцом для него послужил берлинский музей технических достижений. Формирование экспозиции музея осуществлялось за счет приобретенных за границей коллекций технических и механизированных орудий труда на сумму 25 тыс. руб. Несмотря на то, что музей представлял собой собрание специфических технических экспонатов, число посетителей в год доходило до 10 000 человек¹⁸. Создание музея способствовало росту интереса сельскохозяйственных производителей к техническим новшествам. Однако высокая стоимость и часто отсутствие навыков эксплуатации мешали широкому распространению новейших технических агрегатов среди большей части мелких и средних крестьянских хозяйств.

Еще одним европейским новшеством для распространения сельскохозяйственных достижений и технологий, стимулирования роста производительности были сельскохозяйственные выставки. В 80-е гг. XIX в. министерство активно содействовало земствам и сельскохозяйственным обществам в устройстве общих и специализированных сельскохозяйственных выставок. Победителям назначались государственные субсидии, премии и почетные грамоты. Министерство принимало участие также в международных сельскохозяйственных выставках в Берлине (1880 г.) и Лондоне (1883 г.)¹⁹.

Заключение

Политика государства в сфере сельского хозяйства, отраженная в деятельности Министерства государственных имуществ, последовательно проходила этапы развития, обусловленные общим направлением внутривнутриполитического курса. В результате представленного выше анализа можно сделать вывод о наличии трех периодов, отражающих основные направления этой деятельности. Первый по времени совпадает с периодом деятельности первого

¹⁵ Очерк пятидесятилетней деятельности Министерства государственных имуществ. 1837–1887. Санкт-Петербург: Паровая скоропечатня Яблонский и Перотт, 1887. С. 124.

¹⁶ Там же. С. 192.

¹⁷ Там же. С. 91, 115.

¹⁸ Там же. С. 90, 224.

¹⁹ Там же. С. 218.

министра — графа П.Д. Киселева. При нем была сформирована сложная, многоступенчатая административная сеть, обеспечивающая эффективное управление государственным имуществом, и попечительство над государственными крестьянами.

Второй период связан с реформированием системы землепользования в связи с подготовкой и реализацией либеральных реформ 60-х гг. XIX в. Задачи, которые решало Министерство в этот период, сводились к упрощению бюрократического аппарата управления и последующей передаче попечительских функций над государственными крестьянами в соответствующие органы местного управления. Шел поиск оптимальной модели управления сельским хозяйством. Для этого активно изучался опыт передовых стран западной Европы. Большое внимание было уделено способам устройства сельских администраций, а также влиянию общественных организаций на развитие сельского хозяйства. О высокой оценке значения общественных организаций для сельского хозяйства говорила оказываемая правительством поддержка новообразовавшимся российским сельскохозяйственным обществам. Воспринять полезный западный опыт помогали правительственные субсидии, гранты и пособия на развитие различных направлений сельскохозяйственного производства. После завершения формирования региональных органов власти и передачи им функций управления над сельскими обывателями Министерство государственных имуществ сконцентрировало свою деятельность на управлении государственной собственностью.

В третий период большое значение приобрела деятельность департамента сельского хозяйства. Министерство взялось устранить основные причины неудовлетворительного состояния сельскохозяйственной отрасли через распространение агрономических знаний и технологий. И здесь опять активно использовались европейские достижения в агрономической науке и технологиях. Министерство закупало опытные образцы сельскохозяйственной техники и орудий, высокопородный скот и агрономические культуры для дальнейшего распространения через сельскохозяйственные общества. Выписывалась педагогическая литература, ежегодно за границу командировались студенты сельскохозяйственных учебных заведений для знакомства с новейшими достижениями и овладения передовыми навыками ведения сельскохозяйственного производства. Исследовались способы устройства сельскохозяйственных учебных заведений западной Европы, методы преподавания и внешкольные способы распространения агрономических знаний [Шнейдер 1911]. Соответствующая тема была постоянной рубрикой журнала «Сельскохозяйственное образование»²⁰.

Анализ деятельности систем государственного управления сельским хозяйством в странах Европы помогал в принятии эффективных управленческих решений на пути формирования института управления сельскохозяйственной отраслью в Российской империи.

Список литературы:

Анфимов А.М. Экономическое положение и классовая борьба крестьян Европейской России 1881–1904 гг. М.: Наука, 1984.

Есиков С.А., Есикова М.М. Сельскохозяйственное просвещение и аграрная культура России в конце XIX–начале XX веков (1880–1917 гг.). СПб.: Нестор, 2008.

Караваев И.В. П.Д. Киселев о реформе центрального управления казенным имуществом: авторский подход // Вестник Вятского государственного гуманитарного университета. 2015. № 2. С. 71–75.

²⁰ Сельскохозяйственное образование: Журнал, издаваемый Учебным бюро Ученого комитета Гл. упр. землеустройства и земледелия. Санкт-Петербург, 1914–1917.

Книга М.Д. Инициативы Петра Первого в сфере сельскохозяйственного просвещения крестьян // Исторические, философские, политические и юридические науки. Культурология и искусствоведение. Вопросы практики. 2011. №7. Ч. 2. С. 111–114.

Козлов С.А. «Залог успеха лежит в общей дружной работе»: Московское общество сельского хозяйства (1820–1930 гг.) // Историко-биологические исследования. 2021. Т. 13. № 2. С. 128–142. DOI: [10.24412/2076-8176-2021-2-128-142](https://doi.org/10.24412/2076-8176-2021-2-128-142)

Козлов С.А. Служение интересам всей страны: Московское общество сельского хозяйства (1820–1930 гг.): в 3 томах. Москва: Институт Российской истории РАН, 2020.

Куреньшев А.А. Сельскохозяйственная столица России. Очерки истории Московского общества сельского хозяйства 1818–1929 гг. М.: АИРО-XXI, 2012.

Нохрина В.А. Съезды Московского общества сельского хозяйства: система развития аграрных преобразований. XIX–начало XX в. // Историческая и социально-образовательная мысль. 2021. Т. 13. № 2. С. 112–127. DOI: [10.17748/2075-9908-2021-13-2-112-127](https://doi.org/10.17748/2075-9908-2021-13-2-112-127)

Панина Н.В. Роль съездов русских деятелей по техническому и профессиональному образованию в подготовке квалифицированных кадров // Вестник Северного (арктического) федерального университета. Серия гуманитарные и социальные науки. 2014. № 5. С. 16–22.

Персидская Н.Ю. Отмена крепостного права в России и Германии (сравнительная характеристика) // Социально-политические науки. 2011. № 1. С. 25–28.

Пичужкин Н.А., Грачев А.Б., Шерстюк М.В. Распространение аграрных знаний через образцовые фермы во второй четверти XIX века // Международный научный журнал. 2021. № 4. С. 61–67. DOI: [10.34286/1995-4638-2021-79-4-61-67](https://doi.org/10.34286/1995-4638-2021-79-4-61-67)

Плаксин В.Н. Российское гражданское законодательство первой половины XIX в. Как свидетельство завершения оформления государственной аграрной политики // Теория и практика инновационных технологий в АПК: Материалы национальной научно-практической конференции. Воронеж: Воронежский государственный аграрный университет им. Императора Петра I, 2020. С. 3–7.

Третьяков А.В. Образовательное сельскохозяйственное законодательство пореформенной России — результат реформ 60–70-х годов XIX в. // Берегиня. 777. Сова: Общество. Политика. Экономика. 2017. № 4 (35). С. 18–26.

Шайхисламов Р.Б. Сельское самоуправление крестьян казенных селений России в конце XVIII и первой половине XIX века // Люди, культуры, пространство: социокультурная динамика мира Евразии: Материалы Всероссийской научно-практической конференции (с международным участием), посвященной 75-летию профессора Р.З. Янгузина. Уфа: Башкирский государственный университет, 2016. С. 176–179.

Шнейдер В.В. Распространение низшего сельскохозяйственного образования посредством учебных заведений и внешкольным путем в Германии, во Франции, в Италии, в Бельгии и в России. СПб: изд. А.Ф. Девриен, 1911.

Щагин Э.М. Социально-экономические отношения в деревне Рязанской губернии в конце XIX–начале XX вв. // Учебные записки Московского пединститута им. В.И. Ленина. 1962. № 187. С. 186–244.

References:

Anfimov A.M. (1984) *Ekonomicheskoye polozheniye i klassovaya bor'ba krest'yan Evropeyskoy Rossii 1881–1904 gg.* [The economic situation and the class struggle of the peasants of European Russia from 1881 to 1904]. Moscow: Nauka.

Esikov S.A., Esikova M.M. (2008) *Sel'skohoziastvennoe prosveshenie i agrarnaya kultura Rossii v kontse XIX-nachale XX vekov (1880–1917)* [Agricultural education and agrarian culture of Russia in the late XIX–early XX centuries]. Saint Petersburg: Nestor.

Karavaev I.V. (2015) P.D. Kiselyov about Reform of the Central Management State Property: Author's Approach. *Vestnik Vyatskogo gosudarstvennogo gumanitarnogo universiteta*. № 2. P. 71–75.

Kniga M.D. (2011) Peter the First's Initiatives in Peasants' Agricultural Education. *Istoricheskiye, filosofskiyе, politicheskiye i yuridicheskiye nauki. Kul'turologiya i iskusstvovedeniye. Voprosy praktiki*. № 7. Part 2. P. 111–114.

Kozlov S.A. (2020) *Sluzheniye interesam vsej strany: Moskovskoye obshchestvo sel'skogo khozyaystva (1820–1930 gg.): v 3 tomakh* [Serving the interests of the whole country: Moscow agricultural society (1820–1930): in 3 volumes]. Moscow. Institut Rossiyskoy istorii RAN.

Kozlov S.A. (2021) “The Key to Success Lies in a Concerted Join Effort” Moscow Society of Agriculture (1820–1930). *Istoriko-biologicheskie issledovaniya*. Vol. 3. № 2. P. 128–142. DOI: [10.24412/2076-8176-2021-2-128-142](https://doi.org/10.24412/2076-8176-2021-2-128-142)

Kurenyshev A.A. (2012) *Sel'skokhozyaystvennaya stolitsa Rossii. Ocherki istorii Moskovskogo obshchestva sel'skogo khozyaystva 1818–1929 gg.* [Agricultural history of Russia. Essays on the history of the Moscow Society of Agriculture 1818–1929]. Moscow: AIRO-XXI.

Nokhrina V.A. (2021) Congresses of the Moscow Rural Society: A System for the Development of Agrarian Reforms. 19th–early 20th centuries. *Istoricheskaya i sotsial'no-obrazovatel'naya mysl'*. Vol. 13. № 2. P. 112–127. DOI: [10.17748/2075-9908-2021-13-2-112-127](https://doi.org/10.17748/2075-9908-2021-13-2-112-127)

Panina N.V. (2014) Congresses of Russian Leaders in Technical and Vocational Education and Their Role in Skilled Personnel Training. *Vestnik Severnogo (arkticheskogo) federal'nogo universiteta. Seriya gumanitarnye i social'nye nauki*. № 5. P. 16–22.

Persidskaya N.Yu. (2011) Abolition of Serfdom in Russia and Germany (A Comparative Analysis). *Sotsial'no-politicheskiye nauki*. № 1. P. 25–28.

Pichuzhkin N.A., Grachev A.B., Sherstyuk M.V. (2021) The Spread of Agricultural Knowledge through Model Farms in the Second Quarter of the XIX Century. *Mezhdunarodnyy nauchnyy zhurnal*. № 4. P. 61–67. DOI: [10.34286/1995-4638-2021-79-4-61-67](https://doi.org/10.34286/1995-4638-2021-79-4-61-67)

Plaksin V.N. (2020) Rossiyskoye grazhdanskoye zakonodatel'stvo pervoy poloviny KhIKh v. Kak svidetel'stvo zaversheniya oformleniya gosudarstvennoy agrarnoy politiki [Russian civil legislation of the first half of the XIX century as evidence of the completion of the registration of the state agricultural police]. *Teoriya i praktika innovatsionnykh tekhnologiy v APK: Materialy natsional'noy nauchno-prakticheskoy konferentsii*. Voronezh: Voronezhskiy gosudarstvennyy agrarnyy universitet im. Imperatora Petra I. P. 3–7.

Shaykhislamov R.B. (2016) Sel'skoye samoupravleniye krest'yan kazennykh seleniy Rossii v kontse XVIII i pervoy polovine XIX veka [Agriculture government of peasants' selenium breach in Russia in the late XVIII and early XIX century]. *Lyudi, kul'tury, prostranstvo: sotsiokul'turnaya dinamika mira Evrazii: Materialy Vserossiyskoy nauchno-prakticheskoy konferentsii (s mezhdunarodnym uchastiyem), posvyashchennoy 75-letiyu professora R.Z. Yanguzina*. Ufa: Bashkirskiy gosudarstvennyy universitet. P. 176–179.

Shchagin E.M. (1962) Sotsial'no-ekonomicheskiye otnosheniya v derevne Ryazanskoy gubernii v kontse XIX–nachale XX vv. [Socio-economic relations in the village of the Ryazan province in the late XIX–early XX centuries]. *Uchebnyye zapiski Moskovskogo pedinstituta im. V.I. Lenina*. № 187. P. 186–244.

Shneyder V.V. (1911) *Rasprostraneniye nizshego sel'skokhozyaystvennogo obrazovaniya posredstvom uchebnykh zavedeniy i vneshkol'nyim putem v Germanii, vo Frantsii, v Italii, v Bel'gii i v Rossii* [The spread of lower agricultural education through educational institutions and out of school in Germany, France, Italy, Belgium and Russia]. Saint Petersburg: izd. A.F. Devrien.

Tretyakov A.V. (2017) Educational Agricultural Legislation of Post-Reform Russia – the Result of Reforms 60–70-ies of the XIX Century. *Bereginya. 777. Sova: Obshchestvo. Politika. Ekonomika*. № 4 (35). P. 18–26.

Дата поступления/Received: 07.03.2022

Региональная экономика
Regional economy

DOI: 10.24412/2070-1381-2022-92-101-115

Направления трансформации региональной инновационной системы территорий¹

Воронов Александр Сергеевич

Доктор экономических наук, доцент, факультет государственного управления, МГУ имени М.В. Ломоносова, Москва, РФ.

E-mail: voronov@spa.msu.ru

SPIN-код РИНЦ: 4606-5045

ORCID ID: [0000-0003-0058-9217](https://orcid.org/0000-0003-0058-9217)

Аннотация

Актуальность настоящего исследования обусловлена необходимостью решения проблемы, связанной с отсутствием механизмов и эффективных практик обеспечения устойчивого инновационного развития регионов, обострившейся в условиях ухудшения макроэкономических условий. Цель исследования — разработать направления трансформации региональной инновационной системы территорий. Для достижения поставленной цели применен комплекс авторских методологических разработок, включающий систему региональных стимуляторов обеспечения инновационной устойчивости, концепцию карты «ядер» инновационного кластера, алгоритм поддержания устойчивого пространственного развития путем создания единых информационных платформ стратегического развития и прогнозирования регионов. Указанные подходы и концепции апробированы применительно к трем регионам Уральского федерального округа: Свердловской области, Курганской области, Ханты-Мансийскому автономному округу — Югре. В результате усовершенствована трехуровневая система региональных стимуляторов обеспечения инновационной устойчивости и конкретизирована система мер инновационного развития с учетом специфики каждого исследуемого региона; для Ханты-Мансийского автономного округа — Югры разработаны концепция, паспорт и карта «ядер» инновационного кластера «Техника и технологии для Севера», воплощение которых позволит повысить уровень инновационной устойчивости региона, выровнять дисбалансы социально-экономического развития, а также будет способствовать реализации приоритетных направлений Национальной технологической инициативы; разработана архитектура единой информационной платформы, обеспечивающей взаимовыгодную кооперацию всех участников социально-экономических процессов, в том числе на межрегиональном уровне, выраженную в положительных двусторонних и перекрестных эффектах и снижении рисков инновационного развития. Комплекс представленных результатов способствует решению заявленной научно-практической проблемы. Предложенный и апробированный на примере регионов Уральского федерального округа инструментальный формироваия и сохранения тенденций устойчивого инновационного развития может быть использован при дальнейшей разработке модели устойчивого пространственного развития регионов и для сохранения инновационных тенденций.

Ключевые слова

Региональная инновационная система, инновационная устойчивость, устойчивое инновационное развитие, региональные стимуляторы, инновационный кластер, цифровая платформа, Уральский федеральный округ, Свердловская область, Курганская область, Ханты-Мансийский автономный округ — Югра.

Directions of Transforming Regional Innovation System of Territories²

Aleksandr S. Voronov

DSc (Economics), Associate Professor, School of Public Administration, Lomonosov Moscow State University, Moscow, Russian Federation.

E-mail: voronov@spa.msu.ru

ORCID ID: [0000-0003-0058-9217](https://orcid.org/0000-0003-0058-9217)

Abstract

The relevance of this study is defined by the need to solve the problem connected with the lack of mechanisms and effective practices for ensuring sustainable innovative development of regions, exacerbated by the deterioration of macroeconomic conditions. The aim of the study is to develop directions for transforming the regional innovation system of territories. To achieve this goal, a set of author's methodological developments was applied, including a system of regional stimulators for ensuring innovative sustainability, the concept of a map of the "cores" of an innovative cluster, an algorithm for maintaining sustainable spatial development by creating unified information platforms for strategic regional development and forecasting. These approaches and concepts were tested in relation to three regions of the Ural Federal District: Sverdlovsk Region, Kurgan Region, Khanty-Mansiysk Autonomous Okrug — Yugra. As a result, a three-level system of regional stimulators for ensuring innovative sustainability was improved and a system of measures for innovative development was concretized, taking into account the specifics of each region under study; the concept, passport and map of the "cores" of the innovative cluster "Engineering and Technologies for the North" were developed for the Khanty-Mansiysk Autonomous Okrug — Yugra, the implementation of which will increase the level of region innovative sustainability, even out the imbalances of socio-economic development, and will also contribute to the implementation of priorities of the National Technological Initiative; the architecture of a unified information platform that ensures mutually beneficial cooperation of all participants in socio-economic processes, including at the interregional level, expressed in positive bilateral and cross-effects and reducing the risks of innovative development, was designed. The complex

¹ Исследование выполнено при поддержке гранта Президента РФ для молодых ученых — кандидатов наук МК-2025.2021.2.

² The work was carried out with the support of a grant from the President of the Russian Federation for young scientists — candidates of sciences МК-2025.2021.2.

of the presented results contributes to the solution of the stated scientific and practical problem. The tools proposed and tested on the example of the regions of the Ural Federal District for the formation and maintenance of trends in sustainable innovative development may be used in the further development of a model of sustainable spatial development of regions and maintenance of innovative trends.

Keywords

Regional innovation system, innovative sustainability, sustainable innovative development, regional stimulators, innovative cluster, digital platform, Ural Federal District, Sverdlovsk Region, Kurgan Region, Khanty-Mansiysk Autonomous Okrug — Yugra.

Введение

В современных условиях, когда государства, в частности Российская Федерация, сталкиваются с принципиальными проблемами в обеспечении устойчивого развития национальных экономик, важное значение приобретают те ресурсы, инструменты и подходы, которые могут способствовать их преодолению. Выход на стратегию инновационной устойчивости в контексте пространственного развития может быть одним из возможных решений, но реализация этого подхода наталкивается на существенное ограничение, вызванное отсутствием механизмов и эффективных практик обеспечения устойчивого инновационного развития регионов. В этом контексте разработка и применение инструментария по формированию и сохранению тенденций устойчивого инновационного развития территорий становятся приоритетными задачами для российской экономики, характеризующейся неравномерностью социально-экономического развития, технологической многоукладностью, пространственной и временной неоднородностью, существенными разрывами в уровне зрелости региональных инновационных систем. В связи с этим настоящее исследование представляется актуальным и своевременным.

Цель исследования заключается в разработке направлений трансформации региональной инновационной системы территорий. Для достижения поставленной цели требуется решить ряд исследовательских задач: разработать систему региональных стимуляторов обеспечения инновационной устойчивости регионов как пространственных единиц; разработать концепцию развития инновационного кластера; разработать архитектуру единой информационной платформы для обеспечения стратегического инновационного развития регионов.

Научная новизна представляемых результатов заключается в формировании модели пространственно-экономических трансформаций, направленных на восстановление реальных производственных процессов, включающих создание, поддержку и стимулирование развития региональных и межрегиональных инновационных кластеров; определении направлений обеспечения ресурсного равенства инновационных проектов за счет информационного обеспечения процессов устойчивого инновационного развития регионов; разработке алгоритма поддержания устойчивого инновационного развития на основе создания единой информационной платформы как базы стратегического прогнозирования инновационного развития регионов.

Методология исследования

В основу методологии настоящего исследования положены методологические разработки, представленные в более ранних работах автора, включающие систему региональных стимуляторов обеспечения инновационной устойчивости [Воронов 2015], концепцию карты «ядер» инновационного кластера³, алгоритм поддержания устойчивого пространственного развития путем создания единых информационных платформ стратегического развития и прогнозирования регионов [Воронов 2018], которые были расширены и дополнены в ходе апробации на конкретных объектах исследования. В качестве последних были отобраны три субъекта Российской Федерации, относящиеся к одному федеральному округу (Уральскому): Свердловская область, Курганская область, Ханты-Мансийский автономный округ — Югра (ХМАО — Югра), —

³ См.: Воронов А.С. Формирование механизма обеспечения инновационной устойчивости социально-экономических систем: дис. ... канд. эк. наук. М., 2015. С. 130.

но различающиеся по своему состоянию использования потенциала инновационного развития регионов как пространственных единиц, что было подтверждено в ходе проведенных ранее оценок и анализа человеческого капитала и инновационно-предпринимательского потенциала этих регионов [Воронов 2022].

Результаты исследования

Вопросам региональной инновационной политики и развитию региональных инновационных систем посвящено значительное число трудов отечественных и зарубежных исследователей, сделано множество попыток выявить ключевые факторы и основные подходы, которые позволили бы обеспечить устойчивое инновационное развитие субъектов мезоуровня.

Так, одни исследователи сосредоточивают свое внимание на поиске катализаторов инновационного развития и оценке получаемых в результате их запуска эффектов: изучаются, например, влияние государственной финансовой поддержки инновационных предприятий на результаты их деятельности [Antonioli et al. 2014]; способность существующих парадигм инновационной политики, фокусирующихся на развитии НИОКР, инновационных систем или проведении трансформационных изменений, преодолевать новые вызовы развития [Schot, Steinmueller 2018]; роль нормативного регулирования инновационной деятельности в обеспечении инновационной устойчивости [Pavlov et al. 2015]. Другие исследователи видят решение проблемы выхода на стратегию устойчивого инновационного развития регионов в отказе от традиционной промышленной политики в пользу кластерного подхода к пространственному развитию, нацеленного на получение синергического эффекта от кооперации участников кластеров, создание в них инноваций всех типов и рост конкурентоспособности [Куценко 2015; Гуськова и др. 2020]. Отдельное направление исследований составляют работы, посвященные информационной поддержке формирования стратегий инновационного развития регионов, учитывающие современный тренд на внедрение цифровых технологий в процессы публичного и корпоративного управления, предъявляющий новые требования к формированию алгоритмов взаимодействия между различными участниками и выстраиванию динамических связей [Низамутдинов, Орешников 2018].

На основе упомянутых и других научных трудов, а также проведенных автором исследований и полученных результатов были разработаны три основных направления трансформации региональной инновационной системы территорий.

Региональные стимуляторы обеспечения инновационной устойчивости

При разработке региональных стимуляторов был использован трехуровневый подход к выявлению проблем и перспектив инновационного развития территорий.

Первый уровень стимуляторов связан с определением основных проблемных элементов региональной инновационной системы и разработкой институциональных решений по их устранению (региональные системы финансового стимулирования для организаций и научных учреждений, привлекающих дополнительный персонал в научные исследования; система показателей инновационной устойчивости; изменение законодательства; увеличение объемов финансирования существующих научно-учебных центров и др.) [Воронов 2015]. Второй уровень стимуляторов направлен на определение необходимых институтов развития инновационно-предпринимательских инициатив, формирование институциональной инфраструктуры поддержки и развития инновационного предпринимательства. Третий уровень стимуляторов нацелен на реализацию конкретных мер поддержки инновационных инициатив.

Система региональных стимуляторов обеспечения инновационной устойчивости исследуемых регионов представлена в Таблице 1.

Таблица 1. Система региональных стимуляторов обеспечения инновационной устойчивости⁴

Региональные стимуляторы	Свердловская область	ХМАО — Югра	Курганская область
1 уровень			
Разработка региональных систем финансового стимулирования для организаций и научных учреждений, привлекающих дополнительный персонал в научные исследования.	Увеличение объемов финансирования существующих научно-учебных центров как за счет средств регионального бюджета, так и за счет средств регионального бизнеса.	Выделение региональных грантов на научные исследования и разработки. Привлечение в область работников наукоемких профессий (налоговые льготы для работодателей, прямое субсидирование работников).	Выделение региональных грантов на научные исследования и разработки.
Разработка системы конкретных показателей, достижение которых позволяет обеспечить долгосрочную инновационную устойчивость.	Включение в стратегию развития следующих целевых индикаторов: – уровень цифровизации промышленных предприятий; – уровень доходов работников наукоемких профессий; – экспорт высокотехнологичной продукции; – доля продукции высокотехнологичных и наукоемких отраслей в ВРП.	Включение в стратегию развития следующих целевых индикаторов: – затраты на научные исследования и разработки; – количество используемых результатов интеллектуальной деятельности; – уровень изобретательской активности; – экологические инновации; – численность персонала, занятого научными исследованиями и разработками.	Включение в стратегию развития следующих целевых индикаторов: – уровень доходов работников наукоемких профессий; – количество созданных рабочих мест инновационным предпринимательством; – затраты на научные исследования и разработки; – уровень инновационной активности организаций; – доля продукции высокотехнологичных и наукоемких отраслей в ВРП.
Региональные стимуляторы	Свердловская область	ХМАО — Югра	Курганская область
Внесение поправок в закон/разработка закона об инновационной деятельности в регионе.	Внесение поправок в Закон Свердловской области «О государственной поддержке субъектов инновационной деятельности в Свердловской области» в части реализации венчурных проектов в форме государственно-частного партнерства.	Внесение поправок в Концепцию промышленной политики ХМАО — Югры в части реализации принципов бережливого производства, снижения ESG-рисков ⁵ , интеграции промышленности и науки.	Внесение поправок в Концепцию кластерной политики Курганской области в части формирования политики интеллектуальной собственности, финансовой поддержки малого инновационного предпринимательства, приоритетности реализации инновационных проектов.
Создание региональной концепции банка инновационных идей региона с целью продвижения в бизнес-структуры региона.	Разработка ИТ-платформы межрегионального взаимодействия по формированию, накоплению и использованию инновационных инициатив.		

⁴ Составлено автором на основе [Воронов 2015, 260].

⁵ Экологические, социальные и управленческие критерии (ESG) — набор стандартов деятельности компаний, которые социально ответственные инвесторы используют при формировании своих портфелей.

Внесение изменений в бюджет региона, связанный с отнесением расходов на поддержку инновационных центров к приоритетным.	Определение минимума расходов бюджета на поддержку инноваций не менее 2,0% ВРП.	Определение минимума расходов бюджета на поддержку инноваций не менее 2,5% ВРП.	Определение минимума расходов бюджета на поддержку инноваций не менее 3,0% ВРП.
Региональные стимуляторы	Свердловская область	ХМАО — Югра	Курганская область
2 уровень			
Разработка регионального положения по выделению научных и инновационно-производственных приоритетных направлений, разработка и законодательное оформление процедуры проведения конкурсов инновационных проектов.	Приоритетные направления ⁶ : – индустрия наносистем; – информационно-коммуникационные технологии. Приоритетность поддержки венчурных проектов, проектов в области развития нано и ИТ-технологий.	Приоритетные направления: – энергоэффективность, энергосбережение, ядерная энергетика; – рациональное природопользование. Приоритетность поддержки проектов в сфере создания инфраструктуры, охраны окружающей среды.	Приоритетное направление: – науки о жизни. Приоритетность поддержки проектов в сфере малого предпринимательства, социального предпринимательства и развития образования.
Создание межрегионального общественного совета по инновациям как ведущей экспертной организации по разработке и реализации конкретных действий.	Создание межрегионального общественного совета по инновациям как ведущей экспертной организации по разработке и реализации конкретных действий		
Комплекс мер по созданию льготного режима деятельности для субъектов малого инновационного предпринимательства в «стартовый» период.	Компенсация ставок по банковским кредитам, льготы по аренде помещений и оборудования. Реализация венчурных проектов в форме государственно-частного партнерства.	Ускоренная амортизация оборудования, снижающего негативное воздействие на окружающую среду (экологические инновации). Целевые льготные кредиты.	Налоговые каникулы для предпринимателей, реализующих инновационные и социальные проекты. Прямое финансирование инновационных проектов в рамках приоритетного направления развития.
Региональные стимуляторы	Свердловская область	ХМАО — Югра	Курганская область
3 уровень			
Разработка принципов отбора и включения в инновационную систему региона новых участников, разработка методики оценки динамики инновационных показателей участников инновационных программ.	Важность критериев оценки при отборе проектов: 1) соответствие мировому уровню; 2) вероятность коммерческого успеха; 3) срок окупаемости.	Важность критериев оценки при отборе проектов: 1) воздействие на экологию; 2) количество используемых в проекте результатов интеллектуальной деятельности; 3) ESG-риски.	Важность критериев оценки при отборе проектов: 1) количество создаваемых рабочих мест, в том числе высокотехнологичных; 2) срок окупаемости и доходность проекта; 3) социальная значимость проекта.

⁶ Указ Президента Российской Федерации от 7 июля 2011 г. № 899 (ред. от 16 декабря 2015 г.) «Об утверждении приоритетных направлений развития науки, технологий и техники в Российской Федерации и перечня критических технологий Российской Федерации» // КонсультантПлюс [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_116178/ (дата обращения: 25.08.2021).

Приведение в соответствие региональных нормативных актов в сфере инновационной деятельности.	Выпуск регионального электронного сборника нормативных актов и положений по инновационной деятельности региона с возможностью дополнений и комментариев участниками региональной инновационной системы.		
Выделение региональным высшим учебным заведениям государственных субсидий (в дополнение к федеральному бюджетному приему) на подготовку бакалавров/магистров по специализированным направлениям подготовки, прием на целевые места по заказам предприятий региона.	<p>Специализированные направления подготовки:</p> <p>«Управление проектами», «Инноватика», «Инновационное предпринимательство», «Цифровые технологии в промышленности».</p>	<p>Специализированные направления подготовки:</p> <p>«Управление проектами», «Инноватика», «Инновационное предпринимательство», «Цифровые технологии в промышленности».</p>	<p>Специализированные направления подготовки:</p> <p>«Инноватика», «Инновационное предпринимательство», «Социальное предпринимательство».</p>

Концепция развития инновационного кластера

Реализация кластерной политики является основой обеспечения инновационной устойчивости региона [Суханова 2017]. Предложенная модель пространственно-экономических трансформаций, направленных на формирование реальных воспроизводственных процессов в регионе, была использована для разработки концепции и дорожной карты территориального инновационного кластера «Техника и технологии для Севера» (ХМАО — Югра).

Согласно Стратегии научно-технологического развития Российской Федерации⁷, основным инструментом коммерциализации фундаментальных и прикладных исследований как направления достижения лидерства российской экономики в мировом пространстве должна стать Национальная технологическая инициатива — платформа, объединяющая государство, бизнес и науку при решении задач инновационного развития. Стратегия социально-экономического развития Ханты-Мансийского автономного округа — Югры до 2030 года⁸ предусматривает реализацию направлений научно-технического развития, определяющих на следующие 15 лет инновационное развитие внутреннего рынка. Кластерная политика ХМАО — Югры в настоящее время связана с развитием кластеров по переработке природных ресурсов (газоперерабатывающий и лесопромышленный кластеры). Для обеспечения инновационной устойчивости требуется реализация проактивной инновационной политики, в рамках которой необходимо сделать акцент на разработку и реализацию инноваций всех видов. Одним из таких направлений стало решение о развитии кластера высоких технологий «Техника и технологии для Севера».

Кластер «Техника и технологии для Севера» представляет собой межотраслевой технологический комплекс субъектов экономической деятельности взаимосвязанных направлений деятельности с возможностью пространственно-экономической интеграции. Основная идеология кластера заключается в разработке и реализации технологий освоения Севера и Арктики. Основная задача состоит в использовании имеющегося инновационно-предпринимательского потенциала и человеческого капитала для трансформации ХМАО — Югры в технологический, интеллектуальный и кадровый плацдарм России на Севере.

Паспорт кластера, формирующий характеристики его деятельности (приоритеты инновационного развития ХМАО — Югры, приоритетные направления научно-технической инициативы, основные направления и основные участники кластера, целевые индикаторы и эффекты взаимодействия, институциональная поддержка), представлен в Таблице 2.

⁷ Указ Президента РФ от 01.12.2016 N 642 (ред. от 15.03.2021) «О Стратегии научно-технологического развития Российской Федерации» // КонсультантПлюс [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_207967/ (дата обращения: 25.08.2021).

⁸ «О Стратегии социально-экономического развития Ханты-Мансийского автономного округа — Югры до 2030 года»: распоряжение Правительства Ханты-Мансийского автономного округа — Югры от 22 марта 2013 г. № 101-рп (ред. от 16 августа 2019 г.) // Электронный фонд правовых и нормативно-технических документов [Электронный ресурс]. URL: <https://docs.cntd.ru/document/411709517> (дата обращения: 25.08.2021).

Таблица 2. Паспорт кластера «Техника и технологии для Севера»⁹

Показатель	Характеристика
Степень интеграции участников кластера	Высокая
Организационная форма	Организация кластерного развития
Приоритеты инновационного развития ХМАО – Югры	Развитие инновационной активности промышленных предприятий и научных организаций. Развитие образования, подготовка и воспроизводство кадров для инновационной экономики. Улучшение экологической обстановки в регионе Цифровизация социально-экономических и производственных процессов. Повышение качества жизни населения региона.
Приоритетные направления научно-технической инициативы, реализуемой в рамках кластерного взаимодействия	«Умные сети» (EnergyNet). «Быстрая доставка в условиях Севера» (FoodNet). «Новые системы безопасности» (SafeNet). «Многофункциональные системы» программного комплекса автоматического управления беспилотными авиационными системами» (AeroNet). «Беспилотное речное судоходство» (MariNet).
Цели развития кластера	Формирование устойчивых хозяйственных связей межотраслевого и межрегионального характера между субъектами экономической деятельности, разрабатывающими и реализующими технические, технологические, экологические и организационные инновации для Севера. Формирование высокого уровня конкурентоспособности создаваемой продукции. Создание и обеспечение реализации инновационной продукции для «умной экономики».
Основные участники кластера	«Ядро» кластера — организации, осуществляющие производство специализированной техники для Севера. Периферийные участники — крупные ресурсодобывающие компании (заказчики), обеспечивающие продвижение инновационных инициатив. Обеспечивающие участники — региональная инфраструктура поддержки и развития инноваций.
Основные направления кластерной политики	Реализация проектов, направленных на повышение энергоэффективности и рациональное природопользование. Приоритетность поддержки проектов в сфере создания инфраструктуры и охраны окружающей среды.
Основные целевые индикаторы	Уровень инновационной активности участников кластерного образования. Уровень использования результатов интеллектуальной деятельности в процессе создания продукции кластера. Уровень формирования и использования человеческого капитала.
Эффект взаимодействия	Для участников кластера — повышение эффективности инновационной деятельности, уменьшение сроков и затрат на создание и продвижение инновационной продукции. Для региона — повышение уровня инновационной устойчивости региона, выравнивание дисбалансов социально-экономического развития.
Возможность межрегионального взаимодействия	Взаимодействие с научными и исследовательскими центрами и промышленными предприятиями Свердловской области.
Институциональная поддержка	Формирование спроса на инновационную продукцию через систему государственного заказа. Реализация крупных социально значимых проектов в форме государственно-частного партнерства. Целевая региональная программа поддержки малого инновационного предпринимательства.

Конкретизация приоритетных направлений Национальной технологической инициативы, реализуемых в рамках кластерного взаимодействия, представлена на Рисунке 1.

⁹ Составлено автором.

EnergyNet	FoodNet	SafeNet	AeroNet	MariNet
Управление энергоснабжением в реальном времени	Система доставки в труднодоступные районы продуктов питания, лекарственных средств	Создание контроллеров месторождений нефти и газа	Создание беспилотных авиационных систем	Создание роботизированных причалов и судов для доставки грузов
Повышение наблюдаемости и управляемости электрических сетей, адаптация к различным условиям и ситуациям	Использование беспилотных авиационных систем	Повышение нефтегазодобычи, снижение вредного воздействия на окружающую среду	Повышение эффективности ресурсопользования	Повышение надежности логистических цепей, повышение надежности ресурсного обеспечения

Рисунок 1. Приоритетные направления Национальной технологической инициативы, реализуемые в рамках кластерного взаимодействия¹⁰

В рамках развития кластера предполагается высокая степень интеграции его участников с основным координирующим элементом — Организацией кластерного развития «Техника и технологии для Севера», что обеспечит долгосрочность и стратегичность межхозяйственных взаимосвязей, а также сформирует инновационное ядро кластера (Таблица 3).

Таблица 3. Карта «ядер» кластера «Техника и технологии для Севера»¹¹

ЯДРО	Участники		
	Технологизация и внедрение	Производство товаров и услуг	Продвижение и продажи
Научно-исследовательские организации	<ul style="list-style-type: none"> • Нефтеюганский научно-исследовательский и проектный институт; • АУ Югорский НИИ информационных технологий; • Югорский научно-исследовательский институт информационных технологий; • Сибирский научно-исследовательский и проектный институт рационального природопользования; • Сургутский научно-исследовательский и проектный институт нефтяной промышленности. 	Небольшие опытные производства, стартапы по производству техники.	<ul style="list-style-type: none"> • Международные корпорации «Роснефть», «Лукойл» как заказчики инновационной продукции; • «ВТБ-лизинг»; • «Альфа-страхование»; • Российская венчурная компания» • Региональные маркетинговые агентства.
Промышленные предприятия	Организации, осуществляющие производство специализированной техники для условий Севера и Арктики (вездеходная техника, снегоболотоходы, амфибийный транспорт, гидросамолеты) ¹²	Предприятия-«смежники», поставщики ресурсов.	<ul style="list-style-type: none"> • Международные корпорации «Роснефть», «Лукойл» как заказчики инновационной продукции; • «ВТБ-лизинг»; • «Альфа-страхование»; • Региональные маркетинговые агентства.

¹⁰ Составлено автором.

¹¹ Составлено автором на основе: Воронов А.С. Формирование механизма обеспечения инновационной устойчивости социально-экономических систем: дис. ... канд. эк. наук. М., 2015. С. 130.

¹² См.: Информация об исполнении Закона Ханты-Мансийского автономного округа — Югры от 5 апреля 2013 года № 34-оз «О государственной поддержке инновационной деятельности в Ханты-Мансийском автономном округе — Югре» в 2018 году / Дума Ханты-Мансийского автономного округа — Югры [Электронный ресурс]. URL: https://www.dumamao.ru/ai_fill/File/control%20activities/2019/20190530_890_inf.pdf (дата обращения: 25.08.2021).

<p>Особые концепции социально-культурного развития и институциональной поддержки</p>	<ul style="list-style-type: none"> • АУ Технопарк высоких технологий (комплекс государственных услуг субъектам малого и среднего предпринимательства при реализации инновационных проектов); • ООО «Управляющая компания «Индустриальный парк — Югра» (предоставление льготных кредитов, аренда земельных участков, сопровождение проектов и т.д.). 	<p>Организации, обеспечивающие предоставление уникальных услуг (транспортные, ремонтные, поставщики оборудования).</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Научно-инновационный образовательный центр (г. Сургут); • центры молодежного инновационного творчества, кванториумы.
<p>Пространственно-географическая доминанта</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Организации по строительству объектов инфраструктуры и транспорта; • Информационно-логистические компании. 	<p>Индустриальный экотехнопарк «Яшел Парк Сибирь».</p>	<p>Автоматизированная информационная система «Инновации для Югры» (поиск, отбор и реализация инновационных проектов).</p>

Стоит заметить, что предприятия кластера «Техника и технологии для Севера» могут располагаться вне территорий крупных населенных пунктов и городов. Они направлены на пространственное развитие региона, создание экономических платформ муниципальных образований, а также создание новых рабочих мест в малых городах и населенных пунктах.

В качестве обеспечения межрегионального взаимодействия планируется привлекать в кластерные образования организации научно-исследовательского и промышленного сектора Свердловской области (ФГБУН «Институт машиноведения Уральского отделения РАН», ФГБУН «Институт промышленной экологии Уральского отделения РАН», ФГБУН «Научно-инженерный центр «Надежность и ресурс больших систем и машин» Уральского отделения РАН»).

Таким образом, развитие кластера «Техника и технологии для Севера» будет способствовать гармоничному развитию региона как пространственной системы: форсированная реализация инновационных инициатив через интеграцию промышленных предприятий и научно-исследовательских организаций при финансовой и организационной поддержке региональных органов власти позволит в ближайшие пять лет переориентировать экономику с ресурсного сценария развития на инновационный, обеспечить уровень развития технологий и человеческого капитала в соответствии с тенденциями шестого технологического уклада, повысить уровень жизни и комфортности в регионе.

Разработка единой информационной платформы для обеспечения стратегического инновационного развития регионов

Тенденции стратегического управления инновационной устойчивостью на современном этапе социально-экономического развития проявляются в использовании «мягких» управленческих технологий и механизмов, предполагающих индикативный и рекомендательный характер планирования, а также в использовании форсайт-технологий для составления прогнозов.

Выявление возможностей использования существующих инновационных разработок и уже функционирующих мощностей предприятий региона для обеспечения процессов устойчивого пространственного развития требует формирования базы данных инновационных идей и инициатив¹³. В рамках реализации этой задачи автором была разработана архитектура единой информационной платформы (центр обработки данных) «Устойчивое инновационное развитие региона» (Рисунок 2).

¹³ См.: Воронов А.С. Формирование механизма обеспечения инновационной устойчивости социально-экономических систем: дис. ... канд. эк. наук. М., 2015. С. 129.



Рисунок 2. Архитектура цифровой платформы¹⁴

¹⁴ Разработано автором.

Разработанная платформа способствует последовательному решению следующих задач развития региона: проведению оценки социально-экономического положения, инновационного потенциала и климата региона, разработке новой или корректировке существующей стратегии, формированию региональной инновационной системы и инновационной политики региона.

В основу разработки архитектуры информационной платформы заложены принципы своевременности, вариативности и простоты. Принцип своевременности предполагает сбор релевантной по времени и содержанию информации, необходимой для разработки стратегических и тактических решений по реализации инновационной политики; своевременную подачу системой сигналов об основных проблемных и «узких» местах региональной инновационной системы и региональной инновационной политики; своевременное реагирование на турбулентность макроэкономического развития. Принцип вариативности предполагает, что использование собранной и обработанной информации осуществляется как можно более разнообразными способами и интерпретируется исходя из поставленных целей развития. Принцип простоты означает максимально простое взаимодействие сервисов платформы, обеспечивающее наиболее корректную интерпретацию результатов.

В качестве входных сервисов используются документы стратегического планирования, разрабатываемые на федеральном уровне¹⁵, нормативная правовая база федерального уровня и информация государственных служб. В основу платформы заложены ключевые сервисы по сбору и анализу нормативной и статистической информации, инновационных предпринимательских идей и инициатив. Платформа включает в себя несколько базовых подсистем:

- 1) подсистему управления социально-экономическим развитием региона (в соответствии с национальными приоритетами развития);
- 2) подсистему управления инновациями, включающую сервисы оценки и прогнозирования развития и использования инновационно-предпринимательского потенциала, человеческого капитала, кластерного взаимодействия, создания институциональной инфраструктуры поддержки инноваций.

Функционал платформы также включает в себя возможности взаимодействия различных пользователей платформы через обмен данными на площадках межрегионального взаимодействия по формированию, накоплению и использованию инновационных инициатив, через проведения экспертных оценок и оценки уровня доверия к проводимой региональной политике со стороны основных участников инновационных процессов.

Возможностями платформы являются интеграция действий и интересов региональных органов управления, бизнеса и научно-исследовательских организаций, приведение в соответствие региональных нормативных актов в сфере инновационной деятельности, разработка документов регионального уровня¹⁶ в соответствии со стратегическими планами развития на национальном уровне.

¹⁵ Документы, разрабатываемые в рамках целеполагания (ежегодное послание Президента РФ, стратегия социально-экономического развития, стратегия национальной безопасности, стратегия научно-технологического развития); документы, разрабатываемые в рамках целеполагания по отраслевому и территориальному принципу (стратегия пространственного развития, стратегии социально-экономического развития макрорегионов); документы, разрабатываемые в рамках прогнозирования (прогноз научно-технологического развития, стратегический прогноз, прогноз социально-экономического развития РФ, бюджетный прогноз РФ на долгосрочный период); документы, разрабатываемые в рамках планирования и программирования (основные направления деятельности Правительства РФ, государственные программы, государственная программа вооружения; схемы территориального планирования).

¹⁶ Стратегия социально-экономического развития субъекта РФ; документы, разрабатываемые в рамках прогнозирования (прогноз социально-экономического развития субъекта РФ на долгосрочный и среднесрочный периоды, бюджетный прогноз); документы, разрабатываемые в рамках планирования и программирования (план мероприятий по реализации стратегии социально-экономического развития субъекта РФ, государственные программы субъекта РФ, схема территориального планирования субъекта РФ).

Реализация представленного платформенного решения будет способствовать осуществлению сбалансированной и гармоничной политики инновационного развития на региональном уровне за счет сохранения целевых ориентиров при переходе на разные уровни и пространства управления, повышения прозрачности принимаемых решений, непрерывного улучшения процессов формирования региональной инновационной системы, «мягкого» и риск-ориентированного управления инновационным развитием региона.

Заключение

На целом ряде территорий функционируют системы региональных стимуляторов, которые воздействуют на сохранение и ускорение инновационных процессов как на уровне региона, так и на уровне отдельных хозяйствующих субъектов. Поэтому стимуляторы инновационной устойчивости необходимо совершенствовать с учетом территориальной специфики. Для этого автором была конкретизирована система мер инновационного развития в контексте пространственного развития. Благодаря этому в ситуации ухудшения макроэкономических условий становится возможным сохранение инновационных характеристик хозяйственных результатов и научных организаций региона.

Реализация региональной кластерной политики направлена на формирование устойчивых пространственных позиций за счет усиления межрегионального и межотраслевого взаимодействия хозяйствующих субъектов, объединения инновационного и предпринимательского потенциала, сбалансированного использования человеческого капитала. Регионы становятся инициаторами формирования новых рынков сбыта инновационной продукции через систему региональных и межрегиональных соглашений. Автором разработана концепция развития кластера «Техника и технологии для Севера», представляющего собой межотраслевой технологический комплекс хозяйствующих субъектов, разрабатывающих и реализующих технологии освоения Севера и Арктики. Реализация кластерных инициатив является инструментом проактивной инновационной политики пространственного развития территорий, направленной на получение системных эффектов всеми участниками социально-экономических отношений: для участников кластера это повышение эффективности инновационной деятельности, уменьшение сроков и затрат на создание и продвижение инновационной продукции; для региона — повышение уровня его инновационной устойчивости, выравнивание дисбалансов социально-экономического развития.

Разработанная единая информационная платформа «Устойчивое инновационное развитие региона» обеспечивает взаимовыгодное взаимодействие между всеми участниками социально-экономических процессов, выраженное в положительных двусторонних и перекрестных эффектах и снижении рисков инновационного развития. Преимуществом разработанной платформы является возможность осуществления межрегионального взаимодействия, направленного на создание благоприятных условий реализации инноваций во всех регионах и более полное (синергическое) использование суммарного инновационно-предпринимательского потенциала.

Таким образом, комплекс представленных практических решений способствует решению важной народнохозяйственной проблемы, связанной с отсутствием механизмов и эффективных практик обеспечения устойчивого инновационного развития регионов. Предложенный и апробированный на примере регионов Уральского федерального округа инструментарий

формирования и сохранения тенденций устойчивого инновационного развития может быть использован при дальнейшей разработке модели устойчивого пространственного развития регионов и сохранения инновационных тенденций.

Список литературы:

Воронов А.С. Инновационная привлекательность регионов Уральского федерального округа: сравнительный анализ // Дискурс-Пи. 2022. Т. 19. № 1. С. 124–149. DOI: [10.17506/18179568.2022.19.1.124](https://doi.org/10.17506/18179568.2022.19.1.124).

Воронов А.С. Развитие базовых принципов инновационной политики на региональном уровне // Государственное управление. Электронный вестник. 2018. № 71. С. 6–20. DOI: [10.24411/2070-1381-2018-00099](https://doi.org/10.24411/2070-1381-2018-00099)

Воронов А.С. Разработка региональных стимуляторов устойчивого инновационного развития // Экономика и предпринимательство. 2015. № 1 (54). С. 258–261.

Гуськова Н.Д., Краковская И.Н., Новиков М.П. Проблемы и перспективы развития инновационных кластеров в промышленности России // Инновационная деятельность. 2020. № 3 (54). С. 13–20.

Куценко Е.С. Пилотные инновационные территориальные кластеры России: модель устойчивого развития // Форсайт. 2015. Т. 9. № 1. С. 32–55. DOI: [10.17323/1995-459X.2015.1.32.55](https://doi.org/10.17323/1995-459X.2015.1.32.55)

Низамутдинов М.М., Орешников В.В. Информационная поддержка формирования стратегий инновационного развития регионов на основе адаптивной имитационной модели // Системы и средства информатики. 2018. Т. 28. № 2. С. 154–169. DOI: [10.14357/08696527180212](https://doi.org/10.14357/08696527180212)

Суханова П.А. Актуальные вопросы исследования эффективности пространственного развития территорий: новые концепты кластерного развития европейских стран // Экономика: вчера, сегодня, завтра. 2017. Т. 7. № 7А. С. 120–133.

Antonioli D., Marzucchi A., Montresor S. Regional Innovation Policy and Innovative Behaviour: Looking for Additional Effects // European Planning Studies. 2014. Vol. 22. Is. 1. P. 64–83. DOI: [10.1080/09654313.2012.722977](https://doi.org/10.1080/09654313.2012.722977)

Pavlov A.J., Batova V.N., Kovalyova N.N., Kolesnikov A.V., Sokolov A.Y., Soboleva Y.V. Problems of State Regulation of Innovation Policy in the Russian Federation and Foreign Countries // Journal of Advanced Research in Law and Economics. 2015. Vol. 6. № 4. P. 802–821.

Schot J.W., Steinmueller E. Three Frames for Innovation Policy: R&D, Systems of Innovation and Transformative Change // Research Policy. 2018. Vol. 47. Is. 9. P. 1554–1567. DOI: [10.1016/j.respol.2018.08.011](https://doi.org/10.1016/j.respol.2018.08.011)

References:

Antonioli D., Marzucchi A., Montresor S. (2014) Regional Innovation Policy and Innovative Behaviour: Looking for Additional Effects. *European Planning Studies*. Vol. 22. Is. 1. P. 64–83. DOI: [10.1080/09654313.2012.722977](https://doi.org/10.1080/09654313.2012.722977)

Guskova N.D., Krakovskaya I.N., Novikov M.P. (2020) Issues and Prospects of Innovative Clusters Development in the Russian Industry. *Innovatsionnaya deyatel'nost'*. № 3 (54). P. 13–20.

Kutsenko E.S. (2015) Pilot Innovative Territorial Clusters in Russia: A Sustainable Development Mode. *Forsayt*. Vol. 9. № 1. P. 32–55. DOI: [10.17323/1995-459X.2015.1.32.55](https://doi.org/10.17323/1995-459X.2015.1.32.55)

Nizamutdinov M.M., Oreshnikov V.V. (2018) Conception of a Decision Support System for Regions Innovative Development Management Based on the Adaptive Simulation Model. *Sistemy i sredstva informatiki*. Vol. 28. № 2. P. 154–169. DOI: [10.14357/08696527180212](https://doi.org/10.14357/08696527180212)

Pavlov A.J., Batova V.N., Kovalyova N.N., Kolesnikov A.V., Sokolov A.Y., Soboleva Y.V. (2015) Problems of State Regulation of Innovation Policy in the Russian Federation and Foreign Countries. *Journal of Advanced Research in Law and Economics*. Vol. 6. № 4. P. 802–821.

Schot J.W., Steinmueller E. (2018) Three Frames for Innovation Policy: R&D, Systems of Innovation and Transformative Change. *Research Policy*. Vol. 47. Is. 9. P. 1554–1567. DOI: [10.1016/j.respol.2018.08.011](https://doi.org/10.1016/j.respol.2018.08.011)

Sukhanova P.A. (2017) Topical Issues of Research on the Effectiveness of Territorial Development: New Concepts of Cluster Development in Europe. *Ekonomika: vchera, segodnya, zavtra*. Vol. 7. № 7A. P. 120–133.

Voronov A.S. (2015) Creation of Regional Stimulators for Sustainable Innovation. *Ekonomika i predprinimatel'stvo*. № 1 (54). P. 258–261.

Voronov A.S. (2018) Development of Innovative Policy Basic Principles at Regional Level. *Gosudarstvennoye upravleniye. Elektronnyy vestnik*. № 71. P. 6–20. DOI: [10.24411/2070-1381-2018-00099](https://doi.org/10.24411/2070-1381-2018-00099)

Voronov A.S. (2022) Innovative Attractiveness of the Regions of the Ural Federal District: A Comparative Analysis. *Diskurs-Pi*. Vol. 19. № 1. P. 124–149. DOI: [10.17506/18179568_2022_19_1_124](https://doi.org/10.17506/18179568_2022_19_1_124).

Дата поступления/Received: 01.09.2021

Вопросы пространственного развития российских регионов

Проскурнова Ксения Юрьевна

Кандидат экономических наук, доцент, Ярославский филиал Финансового университета при Правительстве Российской Федерации, Ярославль, РФ.

E-mail: proskurnova@hotmail.com

SPIN-код РИНЦ: [2742-9482](#)

ORCID ID: [0000-0002-4168-1282](#)

Аннотация

Проблема институционального обеспечения развития регионов включает в себя наличие большого количества институтов (формальных и неформальных), которые зачастую не только не взаимодействуют между собой, но и исключают возможность выстраивания общей институциональной системы регионального развития, что обуславливает актуальность проведенного исследования. Цель исследования заключалась в анализе пространственного аспекта развития регионов, отраженного в одном элементе формального института пространственного развития — схемах территориального планирования субъектов РФ. Предмет исследования — схемы территориального планирования субъектов РФ, в том числе генеральных планов городов федерального значения. Контент-анализ схем территориального планирования регионов показал, что пространственный аспект появился в данных документах еще до разработки Стратегии пространственного развития России. Одновременно с этим наблюдаются значительные расхождения в используемом понятийном аппарате территориального и пространственного развития, а также в подходах к наполнению как положений схемы территориального планирования, так и в большей степени материалов по обоснованию, несмотря на существующие требования, отраженные в Градостроительном кодексе. Выявленная проблема отражает необходимость разработки методических требований по наполнению документов схем территориального планирования регионов с целью упрощения взаимодействия по размещению объектов на своих территориях и в приграничных с соседними, в том числе инфраструктурных.

Ключевые слова

Пространственное развитие, территориальное развитие, российские регионы, институциональные основы развития, пространственный аспект.

Issues of Russian Regions Spatial Development

Ksenia Yu. Proskurnova

PhD, Associated Professor, Yaroslavl Branch of Financial University under the Government of the Russian Federation, Yaroslavl, Russian Federation.

E-mail: proskurnova@hotmail.com

ORCID ID: [0000-0002-4168-1282](#)

Abstract

The problem of institutional support for the regions development includes the presence of a large number of institutions (formal and informal), which rather than interacting with each other exclude the possibility of building a common institutional system of regional development, which determines the relevance of the study. The aim of this study was to analyze the spatial aspect of regions development, reflected in one element of the formal institution of spatial development — territorial planning schemes for the constituent entities of the Russian Federation. The subject of the study is the territorial planning schemes of the constituent entities of the Russian Federation, including master plans for cities of federal significance. The content analysis of regional territorial planning schemes showed that the spatial aspect appeared in these documents even before the development of the Strategy for Spatial Development of Russia. At the same time, there are significant differences in the used conceptual apparatus of territorial and spatial development, as well as in approaches to filling both the provisions of the territorial planning scheme and, to a greater extent, justification materials, despite the existing requirements reflected in the Urban Planning Code. The identified problem reflects the need to develop methodological requirements for filling in the documents of territorial planning schemes of regions in order to simplify interaction in the placement of objects on their own and in border areas with neighboring territories, including infrastructural ones.

Keywords

Spatial development, territorial development, Russian regions, institutional basis for development, spatial aspect.

Введение

Проблемы и сложности развития любого государства обусловлены не только складывающимися внешними и внутренними условиями функционирования, имеющимся капиталом (финансовым, физическими, юридическим, человеческим и интеллектуальным), достигнутым уровнем технологий, обеспечивающих процессы жизнедеятельности и производства, но и теми институтами, которые характеризуют существование конкретной страны [Боулз 2010; Shaffer 1995]. Отсутствие единого подхода в современной экономической школе к пониманию

институтов позволяет выделить несколько их форм (например, формальные и неформальные), что углубляет исследование различных сфер жизнедеятельности за счет анализа не только формальных или неформальных институтов, но и существующего между ними взаимодействия¹ [Клейнер 2016; Проскурнова 2019]. В рамках представленного исследования проведен анализ только одной части существующих институтов развития регионов. С одной стороны, это формальный институт, базирующийся на действующих нормативно-правовых документах территориального развития субъектов федерации, с другой — ограничение обусловлено спецификой направления развития — пространственным развитием регионов.

Распределение объектов и субъектов различного происхождения и назначения, наличие связей и системы взаимодействия между ними непосредственно влияют на варианты развития региона и сказываются на возможностях проведения политики развития как государственного уровня, так и местного. Данная проблема проявляется и в определении пространственного и территориального развития: органы управления могут формировать данные два направления как отдельные, но взаимосвязанные, а могут рассматривать их как одно, не проводя никаких разграничений между пространством региона и его территорией [Леонтьева, Проскурнова 2021]. В связи с тем, что в научной среде экономического и управленческого профиля не сформировалось единого подхода к определению понятия пространства, исследователями данный термин и его производные используются в различных контекстах [Зобова 2008; Колоткин 2015; Третьякова, Астахин 2020]. Данный факт приводит как к отсутствию единого понимания (являются ли территориальное и пространственное развитие синонимами, или это два разных направления государственной политики), так и не позволяет сформировать единого упорядоченного формального института пространственного развития [Boddy, Hickman 2013; Lau 2014; Lennon, Scott 2014; Taylor 2010]. Это обусловило необходимость проведения исследования существующего (пусть и несформированного, но находящегося в стадии становления) формального института пространственного планирования российских регионов, базирующегося на существующих документах развития субъектов РФ, в первую очередь территориального планирования.

Методы исследования

Проведенное исследование базировалось на контент-анализе документов территориального планирования субъектов Российской Федерации. Для получения документов использовалась Федеральная государственная информационная система территориального планирования. Всего было исследовано 85 пакетов документов: 82 схемы территориального планирования, состоящие из положения о территориальном планировании и материалов по обоснованию, и 3 генеральных плана, также включающие в себя положения о территориальном планировании и материалы по обоснованию. Генеральные планы являются документами территориального планирования городов федерального значения. Схемы территориального планирования отражают формальные институты регионального управления 9 краев, 46 областей, 1 автономной области, 22 республик и 4 автономных округов. Период принятия документов органами государственного управления субъектов федерации или внесения в них изменений пришелся на 2007–2021 гг. У части регионов для исследования были использованы документы, находящиеся в стадии рассмотрения, в связи со значительным устареванием предыдущей версии схемы территориального планирования или отсутствием данных о ее наличии за последние 15 лет.

¹ North D.C. Economic Performance through Time // The Nobel Prize [Электронный ресурс]. URL: <https://www.nobelprize.org/prizes/economic-sciences/1993/north/lecture/> (дата обращения: 10.02.2022); Glossary for New Institutional Economics // The Ronald Coase Institute [Электронный ресурс]. URL: <https://www.coase.org/nieglossary.htm#Institutions> (дата обращения: 10.02.2022).

Результаты исследования

Пространственное развитие регионов и муниципальных образований Российской Федерации в рамках нормативно-правового обеспечения тесно переплетено с территориальным (при этом узкоспециализированным) документом, определяющим именно пространственное развитие — Стратегией пространственного развития Российской Федерации до 2025 г. Но данный документ содержит в себе положения и элементы, имеющие отношение к государству как единому целому, а не совокупности различных регионов, обладающих специфическими характеристиками. Несмотря на то, что в стратегии выделено 8 макрорегионов, они не отражают все особенности развития каждого субъекта РФ, входящих в их состав.

В отечественной литературе Стратегия пространственного развития достаточно подробно проанализирована различными исследователями. В рамках данной работы осуществлена попытка провести анализ пространственных аспектов схем территориального планирования субъектов РФ.

Среди документов, составляющих основу пространственного и территориального развития регионов, можно выделить Градостроительный кодекс РФ, Федеральный закон от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации», Стратегию пространственного развития РФ на период до 2025 г., стратегии социально-экономического развития субъектов и макрорегионов РФ, отраслевые документы стратегического планирования, государственные программы и национальные проекты РФ, государственные программы субъектов РФ и схемы территориального планирования субъектов РФ, в которых отражается распределение различных объектов на территории региона с учетом особенностей и запросов данного субъекта РФ, а также стратегии его социально-экономического развития. Под запросами субъекта РФ в данном случае понимаются потребности населения и хозяйствующих субъектов, которые составляют основу социально-экономической системы региона и повышение уровня благосостояния, качества жизни (населения) и функционирования (хозяйствующие субъекты) которых является первоочередной целью.

Содержание схемы территориального планирования как документа регламентировано Градостроительным кодексом, при этом она должна включать информацию о планируемом размещении объектов по территории региона и их предназначении. Сама схема состоит из нескольких документов: положения и материалов по обоснованию. Градостроительным кодексом определены основные разделы данных частей. В положении должны быть представлены данные о размещаемых объектах транспорта (железнодорожного, водного, воздушного), автомобильных дорогах регионального или межмуниципального значения; мероприятиях и объектах, направленных на предупреждение чрезвычайных ситуаций межмуниципального и регионального характера, стихийных бедствий, эпидемий и ликвидацию их последствий; об объектах сфер образования, здравоохранения, физической культуры и спорта; объектах отрасли энергетики, а также иных объектах, относящихся к области полномочий субъектов РФ.

Градостроительным кодексом также определено, что должно быть отражено в материалах по обоснованию схемы территориального планирования:

- сведения об утвержденных документах стратегического планирования РФ и субъектов РФ, межгосударственных программах, об инвестиционных программах субъектов естественных монополий, о решениях органов государственной власти и иных главных распорядителей средств соответствующих бюджетов, предусматривающих создание объектов регионального значения;

- обоснование выбранного варианта размещения объектов регионального значения на основе анализа использования соответствующей территории, возможных направлений ее развития и прогнозируемых ограничений ее использования;
- оценка возможного влияния планируемых для размещения объектов регионального значения на комплексное развитие соответствующей территории;
- сведения, содержащиеся в территориальных схемах в области обращения с отходами, в том числе с твердыми коммунальными отходами, об образовании, утилизации, обезвреживании и размещении твердых коммунальных отходов.

Несмотря на то, в данном нормативном документе предполагается, что материалы по обоснованию содержат информацию, непосредственно имеющую отношение к размещаемым объектам и местам их расположения, в том числе с оценкой последствий данного распределения по территории, анализ схем территориального планирования российских регионов показал, что материалы по обоснованию содержат большой объем информации о субъекте РФ, в том числе исторические справки заселения данного региона или описание геологических процессов образования территории.

В исследовании был проведен анализ 82 схем территориального планирования субъектов РФ (республик, автономных округов, автономной области, краев, областей) и 3 генеральных планов (городов федерального значения). В рамках данного исследования далее в тексте к схемам территориального планирования отнесены и генеральные планы. По отдельным субъектам РФ анализ проводился по проектам схем территориального планирования или генеральных планов ввиду нахождения на завершающем этапе принятия новых схем и отсутствия предыдущих версий документов в открытом доступе. Самый старый документ был принят в 2007 г. (Схема территориального планирования Республики Адыгея, изменения в которую внесены в 2021 г. уже после проведения исследования). 24 региона приняли последние версии схем или внесли изменения в действующие документы в 2021 г. Документы остальных 60 субъектов РФ по времени принятия или внесения изменений распределены в периоде 2008–2020 гг. (Рисунок 1). Различные вариации понятия «пространство» (или пространственный аспект) встречаются в документах схем территориального планирования 56 регионов.



Рисунок 1. Годы принятия схем территориального планирования субъектов РФ и наличие пространственного аспекта²

Стоит отметить, что появление пространственной составляющей наблюдается не только в документах, принятых в период разработки и публикации Стратегии пространственного развития РФ, но и в документах второй половины 2000-х гг., когда разработка стратегии пространственного развития еще не была начата. И если в схемах территориального планирования пространственное развитие как цель или задача стало появляться во второй половине 2010-х гг., то устойчивое развитие регионов (термин, ставший трендом в том числе на уровне ООН) встречается как в старых, так и в новых версиях документов территориального планирования. Тем не менее пространственный аспект прослеживается не во всех документах схем территориального планирования последних 5 лет (2017–2021 гг.).

Анализ проявления пространственного аспекта в документах территориального планирования на региональном уровне предполагал выявление частоты использования и распространенности терминов, связанных с пространством. Интерес к распространенности пространственного аспекта в документах территориального планирования обусловлен тем, что исполнителем разработки и подготовки положения схемы территориального планирования и материалов по обоснованию выступали различные НИИ, проектные и исследовательские организации, работавшие с каждым из регионов в соответствии с выигранным контрактом по государственному заказу. Территориальное совпадение местонахождения организации-исполнителя и региона не было частым случаем. Отдельные организации, выполнявшие госзаказ для нескольких регионов, использовали стандартную структуру документов, при этом был выявлен случай путаницы названия субъектов РФ (проблемы редактирования при копировании текстов). Часть материалов по обоснованию содержат большой объем теоретической информации и обзор различных теорий развития территорий.

В рамках проведенного исследования были выделены 52 термина, при этом некоторые схожи, но имеют разную последовательность слов (Рисунок 2).

² Составлено автором по данным Федеральной государственной информационной системы территориального планирования. Примечание: СТП — схема территориального планирования.

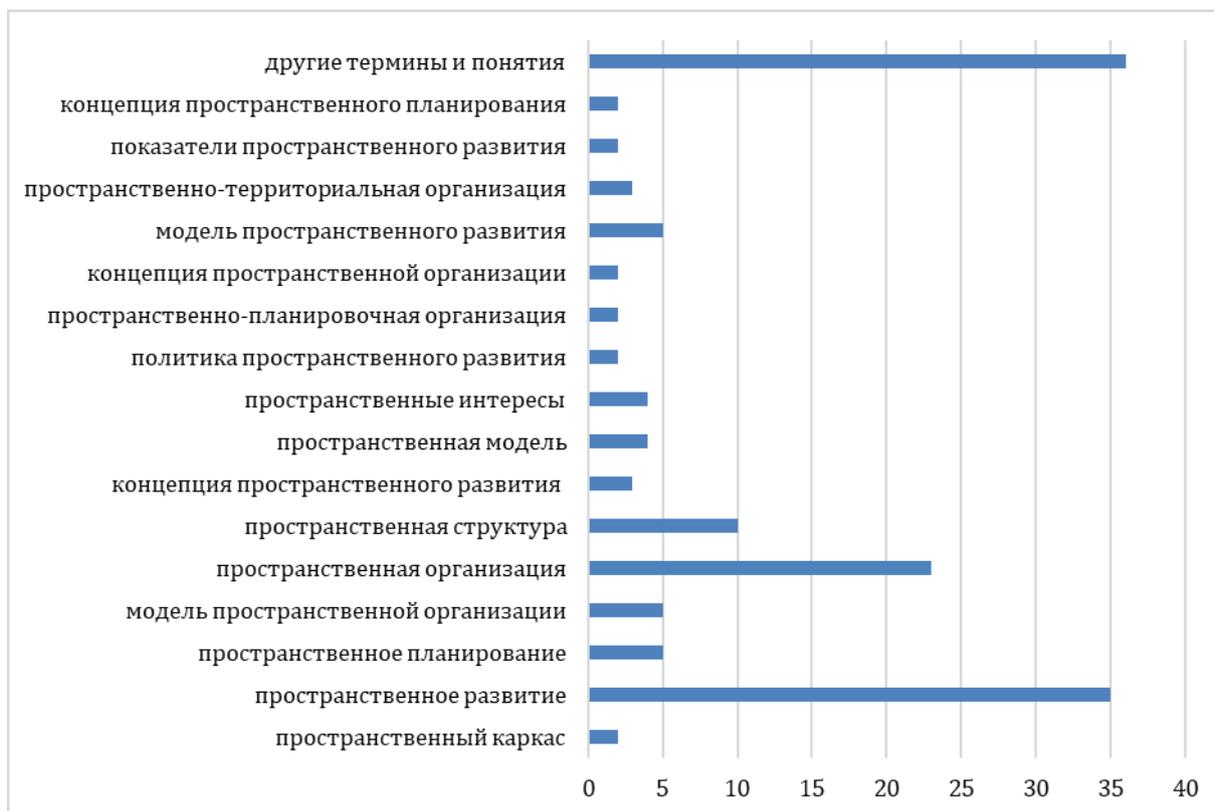


Рисунок 2. Частота применения в схемах территориального планирования «пространственных» терминов и понятий³

Чаще всего в документах встречается пространственное развитие, которое упоминается в целях и задачах представленных положений и материалов по обоснованию и используется для оценки последствий размещения заявленных в схеме объектов. На втором месте по частоте использования — пространственная организация, применяемая для описания уже существующей системы распределения производительных и естественных сил, природных объектов и ресурсов, расселения населения, инфраструктурных объектов и т.п., а также для отражения будущей системы распределения и расселения, которая будет выстраиваться в регионе при размещении запланированных объектов.

Обнаруженные в ряде документов модели — модель пространственного развития, пространственная модель, модель пространственной организации — не содержат описания пространственного устройства региона (действующего или планируемого) или совокупности мероприятий, необходимых для осуществления пространственного развития субъекта РФ. Данные модели не содержат каких-либо разработок или предложений, а использованы только для описания территории региона.

Два термина «пространственная структура» и «пространственный каркас» являются интересными с позиции отражения связи между существующими и создаваемыми объектами или совокупностью объектов (различного типа и происхождения), образующих основу (базу) для дальнейшего развития пространства региона.

В схемах территориального планирования нескольких регионов встречаются показатели пространственного развития, но сами по себе показатели, отнесенные к данной категории, не отражают развитие пространства субъекта РФ, а относятся к показателям социально-экономического развития. В материалах по обоснованию схемы территориального

³ Составлено автором по данным Федеральной государственной информационной системы территориального планирования.

планирования Свердловской области к данным показателям отнесены численность населения, площадь жилищного фонда, жилищная обеспеченность населения, объем жилищного строительства, уровень младенческой смертности, общие коэффициенты рождаемости и смертности, суммарный коэффициент рождаемости, ожидаемая продолжительность жизни при рождении, протяженность железных и автомобильных дорог общего пользования (регионального, межмуниципального и федерального значения), уровень автомобилизации населения и количество аэропортов гражданской авиации. Схожие показатели выделены и в материалах по обоснованию схемы территориального планирования Республики Крым: численность населения, жилищная обеспеченность населения, ожидаемая продолжительность жизни при рождении, показатели связи, энерго-, газо-, водоснабжения и водоотведения, протяженность автомобильных дорог общего пользования (регионального значения), а также количество искусственных дорожных сооружений, объектов пассажирского автомобильного транспорта, объектов воздушного и водного транспорта регионального значения, комплексных объектов транспортной инфраструктуры. С учетом указания периода достижения данные показатели относятся к целевым показателям социально-экономического развития, и только показатели развития инфраструктурных объектов могут отражать пространственное развитие региона, но лишь частично (вопросы определения наполнения пространства региона).

К разделу «Другие термины и понятия» были отнесены 32 термина, которые условно распределены по 7 группам (Таблица 1). Контекст при отнесении понятия к той или иной группе был исключен.

Таблица 1. Группировка пространственных понятий и терминов⁴

Подход	Термин
Процессный	организация пространства; территориально-пространственная организация; модель пространственно-территориальной организации; функционально-пространственная организация; пространственно-функциональная трансформация; функционально-пространственное зонирование; пространственные преобразования; пространственное сжатие; пространственное обеспечение; пространственное согласование отраслевых интересов; пространственные процессы.
Документальный	пространственные проекции концепций и стратегий СЭР; программы пространственного развития; пространственное отображение в СТП решений.
Системный	пространственная система региона; пространственная подсистема; пространственная система; пространственная составляющая.

⁴ Составлено автором по данным Федеральной государственной информационной системы территориального планирования. Примечание: СЭР — социально-экономическое развитие.

Структурный	<p style="text-align: center;">пространственное распределение; пространственное размещение; территориально-пространственная решетка; территориально-пространственная структура; территориально-пространственная зона.</p>
Целевой	<p style="text-align: center;">пространственно-территориальное развитие; территориально-пространственное развитие; пространственная политика развития; пространственные приоритеты; региональная пространственная политика.</p>
Ситуативный	<p style="text-align: center;">пространственно-планировочные условия; пространственная среда; пространственный аспект; пространственно-территориальные аспекты.</p>
Другие	<p style="text-align: center;">пространственные противовесы; пространственный анализ; пространственный ресурс; пространственные диспропорции.</p>

Первая группа объединяет понятия с точки зрения выполнения какой-либо деятельности или происходящих действий, в том числе на протяжении продолжительного периода времени. В данной группе понятия, связанные с термином «организация», рассматриваются в рамках формирования определенного пространства региона, то есть процесса. Тем не менее данные термины можно отнести и к другой группе, выделенной исходя из структурного подхода.

Отсутствие единого подхода к формированию понятия можно наблюдать в нескольких группах: используется разная последовательность слов, которая при определенном контексте применения может значительно влиять на значение термина и определение приоритетов в нормативном документе. Например, в целевой группе представлены «пространственно-территориальное развитие» и «территориально-пространственное развитие»; возникает вопрос, что является конечной целью развития: территория посредством развития пространства или пространство через развитие территории? С учетом масштабов государства и количества регионов, входящих в него, подобные расхождения в используемой терминологии могут приводить не только к разному восприятию целей конечного развития регионов и государства, но и к различиям при разработке программ и мероприятий в рамках пространственного или социально-экономического развития регионов (государства).

Интересными являются формулировки, касающиеся изменений пространства региона, например «пространственные преобразования», «пространственно-функциональная трансформация» или «пространственное сжатие». Каждая формулировка включает в себя различные процессы, происходящие со всем пространством региона, но подразумевают какие-то качественные изменения в структуре пространства. Если трансформация предполагает возникновение новых объектов или новых связей между существующими, то пространственное сжатие отражает процесс более полного использования пространства населенных пунктов и регионов, вовлекая

в использование незадействованные ранее части территорий. Пространственные же преобразования содержат в себе возможность реализации таких изменений, которые позволят достигнуть более глобальных целей устойчивого развития региона.

Пространство связывают не только с происходящими в регионе процессами или определенным распределением различных объектов в регионе, но и с институциональной основой по обеспечению развития региона, что находит отражение в нормативных документах субъекта РФ, предполагающих пространственное развитие. Несмотря на то, что профильных документов по пространственному развитию субъектов РФ не принято ни в одном регионе, в ряде действующих схем территориального развития предложены различные концепции, предполагающие развитие именно пространства субъекта РФ. Опыт составления профильного документа по пространственному развитию региона имеется у Ярославской области, но разработанная стратегия пространственного развития Ярославской области после публикации для общественного обсуждения в 2014 г. так и не была принята.

К понятиям, использованным для отражения текущей ситуации состояния региона или перспектив его развития, можно отнести «пространственно-планировочные условия», «пространственная среда», «пространственный аспект» и «пространственно-территориальные аспекты», при этом последние два характеризуют специфику определенных элементов региона: систему расселения, совокупность взаимосвязей между объектами и т.п.

Рассмотрение объекта исследования как системы характерно для экономических наук, что нашло свое отражение в материалах по обоснованию, представляющих собой результат исследования в рамках анализа причин и последствий размещения различных промышленных, инфраструктурных, социокультурных и других объектов на территории региона. Пространство региона может и рассматриваться как единая система, состоящая из различных элементов, и представлять собой подсистему — определенный уровень градостроительной системы субъекта РФ. Как составляющая развитие пространства включено в инновационное развитие Республики Татарстан, которое должно способствовать повышению реализации потенциала региона. В данном случае пространство должно способствовать научному и промышленному направлению по реализации инновационного потенциала территории.

Если в группе понятий, объединенных на основе системного подхода, использованы термины, рассматривающие распределенные в пространстве объекты и существующие между ними связи как пространственную систему, то в группу структурного подхода отнесены понятия, определяющие пространство региона как различные объекты (промышленного, социального, инфраструктурного и другого назначения и происхождения), локализованные в пространстве хаотично, на основе какого-либо принципа или смешанно. Например, территориально-пространственная решетка предполагает определенную логику и повторяющиеся принципы нахождения того или иного объекта естественного или искусственного происхождения в пространстве региона.

Не отнесены ни к одной из представленных групп четыре термина: «пространственные противовесы», «пространственный анализ», «пространственный ресурс» и «пространственные диспропорции». Пространственный анализ представлен в материалах по обоснованию схемы территориального планирования Приморского края и предполагает выявление факторов, способных оказывать значительное влияние как в целом на развитие Приморского края, так и его пространственное развитие в частности. Пространственные диспропорции отражают неравномерность распределения населения по территории края. В документах Приморского края пространство рассматривается как ресурс развития региона, при этом в связке с инновационными

укладами. Пространственные противовесы встречаются в материалах по обоснованию схемы территориального планирования Ульяновской области, в которых создание данных противовесов обусловлено необходимостью выравнивания темпов развития всех частей области в сравнении с Ульяновской агломерацией, демонстрирующей большие темпы развития.

В документах схем территориального планирования регионами использовано разное количество понятий, содержащих пространственный аспект. На Рисунке 3 представлены группы регионов в зависимости от количества «уникальных» терминов, встречающихся в исследованных документах (не общая частота использования, а именно факт использования). В группах с 1–4 терминами регионы разделены по типам субъектов РФ только для удобства представления информации графически.



Рисунок 3. Количество пространственных терминов, использованных в схемах территориального планирования⁵

В рамках проанализированных схем территориального планирования можно выделить 7 регионов, в документах которых представлены в разной степени сформированные концепции (в отличие от упоминавшихся ранее моделей): Магаданская, Смоленская, Ярославская области, Забайкальский, Приморский, Хабаровский края и Ханты-Мансийский АО. Данные регионы представили концепции пространственного развития (Забайкальский край, Хабаровский край, Ярославская область), концепции пространственной организации (Магаданская область, Смоленская область) и концепции пространственного планирования (Приморский край, Ханты-Мансийский АО). Наиболее проработанными концепциями, на наш взгляд, являются

⁵ Составлено автором по данным Федеральной государственной информационной системы территориального планирования. Примечание: 1 — Курская, Новосибирская, Свердловская, Ульяновская, Ярославская области; 2 — Республики Карачаево-Черкессия, Дагестан, Чеченская; 3 — Брянская, Магаданская, Сахалинская, Смоленская, Томская области; 4 — Республики Алтай, Марий Эл, Саха, Тыва, Удмуртская; 5 — Архангельская, Астраханская, Владимирская, Ивановская, Калининградская, Кировская, Липецкая, Мурманская, Омская, Пензенская, Самарская, Тюменская, Челябинская области.

концепции Ярославской области и Приморского края. И если концепция пространственного развития Ярославской области сформирована на основе не принятой в 2014 г. Стратегии пространственного развития области, то концепция Приморского края разработана с учетом действующей Стратегии пространственного развития РФ, национальных проектов и федеральных государственных программ. В рамках разработки концепции в Ярославской области территории разделены на 8 типов зон, составляющих 3 группы. Выделение зон произведено на основе степени развитости и темпов развития территории, ее отраслевой специализации, концентрации населения, наличия инфраструктурных объектов и т.п. В соответствии с распределением зон предлагается стратегия «управляемого сжатия» для территорий, отнесенных не к центру региона, а к узловым точкам, в которых могут быть сосредоточены основные виды активности (предприятия различных сфер), обслуживающие ближайшие районы. Для периферийных зон предлагаются узкоспециализированные виды деятельности в соответствии с теми производительными и естественными силами, которые обеспечат развитие отраслей специализации территории. Данный подход подразумевает сдерживание разрыва в уровне развития центра области и периферии. При этом региональные программы должны быть направлены на поддержание развития тех зон, которые оказались в средней группе.

В материалах по обоснованию схемы территориального планирования Приморского края наблюдается несколько вариантов формулирования идеи пространственного развития. Документ (раздел материалов по обоснованию) назван «Концепция пространственного планирования Приморского края» и содержит главу «Концепция пространственного развития», в которой представлена «модель пространственного развития Приморского края». Но, несмотря на данную неточность в терминологии, концепция представляет интерес. В основе модели пространственного развития края выделены каркасы: социокультурный, экономический, градоэкологический, которые составляют инфраструктурный комплекс региона. Приморский край разделен на территориально-экономические зоны, что предполагает дифференцированный подход к реализации политики управления и развития территорий, что обусловлено стремлением объединить разные критерии выделения приоритетных территорий, представленные в документах стратегического планирования региона. В рамках концепции предложены также социально-экономические коридоры, которые соединяют различные участки края, в целях повышения связности территорий и создания устойчивой системы расселения. Направления коридоров определены распределенными на территории края градостроительными зонами — узловыми точками пространственного развития. Как итог, Концепция пространственного планирования Приморского края ориентирована на применение дифференцированной политики развития в отношении территориально-экономических зон в зависимости от их характеристик и существующего пространственного каркаса, на развитие социально-экономических коридоров, которые призваны усилить действие политики развития в отношении каждой зоны, и на развитие каждого элемента пространства края, что должно дать синергический эффект в общем развитии региона.

Заключение

С учетом того, что российскими нормативными правовыми документами не предусмотрена разработка субъектами федерации программ или стратегий пространственного развития регионов, пространственные аспекты в различном объеме наблюдаются в документах территориального планирования. При этом проведенное исследование показало расхождение в восприятии исполнителями, выполнявшими государственные заказы, подходов к разработке

документов территориального планирования. Градостроительным кодексом определены 7 основных разделов положения и 4 раздела материалов по обоснованию схемы территориального планирования субъекта РФ, но других нормативно-правовых документов, регламентирующих или определяющих структуру наполнения данной группы документов территориального планирования, нет. Данный факт приводит к значительным расхождениям в наполнении документов территориального планирования, что не позволяет выстраивать систему взаимодействия между всеми уровнями — как по вертикали (от федерального до муниципального), так и по горизонтали (между макрорегионами, субъектами РФ, муниципальными образованиями, находящимися как на территории одного региона, так и соседних) — при проведении политики пространственного развития.

Список источников:

- Боулз С. Микроэкономика. Поведение, институты и эволюция. М.: Изд-во «Дело» АНХ, 2010.
- Зобова Л.Л. Территория и пространство: близнецы или двойняшки? // Региональная экономика: теория и практика. 2008. № 33. С. 6–12.
- Клейнер Г.Б. Институты: определение, признаки и направления исследования // Управление. 2016. № 3. С. 5–11. DOI: [10.12737/21290](https://doi.org/10.12737/21290)
- Колоткин М.Н. Территория и пространство в условиях глобализирующегося мира // Интерэкспо Гео-Сибирь. 2015. Т. 6. № 2. С. 8–12.
- Леонтьева Л.С., Проскурнова К.Ю. Пространство и территория: направления государственной политики развития // Проблемы теории и практики управления. 2021. № 10. С. 25–37. DOI: [10.46486/0234-4505-2021-10-24-37](https://doi.org/10.46486/0234-4505-2021-10-24-37)
- Проскурнова К.Ю. Институциональные основы регионального развития. Ярославль: ООО «ПКФ «СОЮЗ-ПРЕСС», 2019.
- Третьякова Л.А., Астахин А.С. Пространственное развитие территорий: состояние, тенденции, комплексный подход к оценке дифференциации регионов (территорий) // Вестник университета. 2020. № 4. С. 107–114. DOI: [10.26425/1816-4277-2020-4-107-114](https://doi.org/10.26425/1816-4277-2020-4-107-114)
- Boddy M., Hickman H. The Demise of Strategic Planning? The Impact of the Abolition of Regional Spatial Strategy in a Growth Region // The Town Planning Review. 2013. Vol. 84. Is. 6. P. 743–768. DOI: [10.3828/tpr.2013.38](https://doi.org/10.3828/tpr.2013.38)
- Lau M. Sectoral Integration and Meta-Governance: Lessons beyond the 'Spatial Planning' Agenda in England // The Town Planning Review. 2014. Vol. 85. Is. 5. P. 617–637.
- Lennon M., Scott M. Delivering Ecosystems Services via Spatial Planning: Reviewing the Possibilities and Implications of a Green Infrastructure Approach // The Town Planning Review. 2014. Vol. 85. Is. 5. P. 563–587.
- Shaffer J.D. Institutions, Behavior and Economic Performance; Comments on Institutional Analysis // Department of Agricultural Economics, Michigan State University. Staff Paper. № 95–52. 1995.
- Taylor N. What Is This Thing Called Spatial Planning? An Analysis of the British Government's View // The Town Planning Review. 2010. Vol. 81. Is. 2. P. 193–208. DOI: [10.3828/tpr.2009.26](https://doi.org/10.3828/tpr.2009.26)

References:

- Bowles S. (2010) *Microeconomics: Behavior, Institutions, and Evolution*. Moscow: Publishing «Delo» ANKh.
- Zobova L.L. (2008) Territoriya i prostranstvo: bliznetsy ili dvoynyashki? [Territory and space: Identical twins or fraternal twins?]. *Regional'naya ekonomika: teoriya i praktika*. № 33. P. 6–12.
- Kleiner G.B. (2016) Institutions: Definition, Attributes and Research Areas. *Upravleniye*. № 3. P. 5–11. DOI: [10.12737/21290](https://doi.org/10.12737/21290)
- Kolotkin M.N. (2015) Territory and Space under Conditions of World Globalization. *Interekspo Geo-Sibir'*. Vol. 6. № 2. P. 8–12.
- Leontieva L.S., Proskurnova K.Yu. (2021) Space or Territory: Directions of State Development Policy. *Problemy teorii i praktiki upravleniya*. № 10. P. 25–37. DOI: [10.46486/0234-4505-2021-10-24-37](https://doi.org/10.46486/0234-4505-2021-10-24-37)
- Proskurnova K.Yu. (2019) *Institutsional'nyye osnovy regional'nogo razvitiya* [Institutional framework for regional development]. Yaroslavl: PKF «SOYuZ-PRESS» Ltd.
- Tretyakova L.A., Astakhin A.S. (2020) Spatial Development of Territories: Status, Trends, Integrated Approach to Assessing the Differentiation of Regions (Territories). *Vestnik universiteta*. № 4. P. 107–114. DOI: [10.26425/1816-4277-2020-4-107-114](https://doi.org/10.26425/1816-4277-2020-4-107-114)
- Boddy M., Hickman H. (2013) The Demise of Strategic Planning? The Impact of the Abolition of Regional Spatial Strategy in a Growth Region. *The Town Planning Review*. Vol. 84. Is. 6. P. 743–768. DOI: [10.3828/tpr.2013.38](https://doi.org/10.3828/tpr.2013.38)
- Lau M. (2014). Sectoral Integration and Meta-Governance: Lessons beyond the “Spatial Planning” Agenda in England. *The Town Planning Review*. Vol. 85. № 5. P. 617–637.
- Lennon M., Scott M. (2014) Delivering Ecosystems Services via Spatial Planning: Reviewing the Possibilities and Implications of a Green Infrastructure Approach. *The Town Planning Review*. Vol. 85. Is. 5. P. 563–587.
- Shaffer J.D. (1995) Institutions, Behavior and Economic Performance; Comments on Institutional Analysis. *Department of Agricultural Economics, Michigan State University Staff Paper*. № 95–52.
- Taylor N. (2010) What Is This Thing Called Spatial Planning? An Analysis of the British Government's View. *The Town Planning Review*. Vol. 81. Is. 2. P. 193–208. DOI: [10.3828/tpr.2009.26](https://doi.org/10.3828/tpr.2009.26)

Дата поступления/Received: 16.04.2022

Проблемы и перспективы развития российских городских агломераций

Соболев Сергей Андреевич

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

E-mail: SobolevSA@spa.msu.ru

SPIN-код РИНЦ: [2260-0013](#)

ORCID ID: [0000-0002-9432-2507](#)

Леонтьева Лидия Сергеевна

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

E-mail: leontieva@spa.msu.ru

SPIN-код РИНЦ: [6508-6503](#)

Аннотация

Статья посвящена теоретическому исследованию проблем развития российских городских агломераций в условиях внешних и внутренних социально-экономических вызовов, связанных с пандемией COVID-19, трансформацией мировой экономической системы, инфраструктурными ограничениями и демографическими особенностями пространственного развития территорий Российской Федерации. В работе проведен наукометрический анализ по тематике «городские агломерации» на основе публикаций, представленных в РИНЦ. Результаты этого анализа показали растущую динамику публикационной активности с 2001 по 2021 гг., что означает высокую заинтересованность научного сообщества в вопросах, связанных с выявлением проблем, развитием городских агломераций в России и управлением ими. Рассмотрен также зарубежный опыт по анализу проблем развития агломерационных процессов на примере Индонезии и Китая. По результатам исследования публикаций индонезийских и китайских исследователей выявлены следующие проблемы агломераций: не учитываются аспекты адаптации к изменению климата; отсутствуют практические инструменты управления в агломерациях демографическими процессами, обусловленными интенсивным ростом численности населения; ущемление сельского уклада жизнедеятельности населения; неконтролируемая застройка объектами жилой инфраструктуры вокруг агломераций. На основе исследования российских агломераций выявлены системные проблемы этих образований, заключающиеся в отсутствии единого подхода по делимитации границ агломерированных пространств, институционализации агломераций как уникальных урбанизированных территориальных институтов. Проведена оценка последствий пандемии COVID-19 в крупных городских агломерациях России (на примере Москвы и Санкт-Петербурга). В результате выявлены перспективы развития агломераций исходя из современных трендов экономического развития Российской Федерации. Для проведения исследования применены следующие методы: сравнительный анализ, контент-анализ, корреляционно-регрессионный анализ, графический метод и системный подход.

Ключевые слова

Региональная экономика, пространственное развитие, городские агломерации, инфраструктурная обеспеченность, урбанизация, стратегическое планирование агломерационных процессов.

Problems and Prospects for the Development of Russian Urban Agglomerations

Sergey A. Sobolev

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

E-mail: SobolevSA@spa.msu.ru

ORCID ID: [0000-0002-9432-2507](#)

Lidiya S. Leontieva

DSc (Economics), Professor, School of Public Administration, Lomonosov Moscow State University, Moscow, Russian Federation.

E-mail: leontieva@spa.msu.ru

Abstract

The article is devoted to theoretical study of problems of Russian urban agglomerations development in the context of external and internal socio-economic challenges associated with the COVID-19 pandemic, transformation of the global economic system, infrastructural constraints and demographic features of spatial development of the Russian Federation territories. The article provides a scientometric analysis on the subject of "urban agglomerations" on the basis of publications submitted to the RSCI. The results of the study showed a growing dynamics of publication activity from 2001 to 2021, which indicates a high interest among the scientific community to the issues related to the identification of problems, development and management of urban agglomerations in Russia. Foreign experience in analyzing the problems of agglomeration processes development on the example of Indonesia and China was as well considered. Based on the results of the study of publications by Indonesian and Chinese researchers, the following problems of agglomerations have been identified: adaptation to climate change is not taken into account; there are no practical tools for managing demographic processes in agglomerations due to intensive population growth; the infringement of the rural way of life; uncontrolled development of residential infrastructure around agglomerations. Based on the study of Russian agglomerations, the systemic problems of agglomerations have been identified: the lack of a unified approach to the delimitation of agglomerated spaces, institutionalization of agglomerations as unique urbanized territorial institutions. The consequences of the COVID-19 pandemic in large urban agglomerations in Russia (on the example of Moscow and

St. Petersburg) have been assessed. As a result, the prospects for developing agglomerations based on current trends in economic development of the Russian Federation were identified. The following methods were used for the research: comparative analysis, content analysis, correlation and regression analysis, graphical method and systematic approach.

Keywords

Regional economy, spatial development, urban agglomerations, infrastructural support, urbanisation, strategic planning of agglomeration processes.

Введение

Россия — самое большое по площади государство среди всех стран мира, поэтому особенности ее пространственного развития оказывают значительное воздействие и на уровень национального экономического, социального, инновационного и научно-технического развития. В качестве первостепенных ориентиров пространственного развития Правительство РФ обозначило создание городских агломераций на базе крупнейших городов России. В стратегии пространственного развития РФ на период до 2025 г. указано, что в России уже сформировано около 40 крупных (с общей численностью населения от 500 тыс. до 1 млн человек) и крупнейших (с общей численностью населения более 1 млн человек) городских агломераций. В данных агломерациях начиная с 2000-х гг. наблюдается устойчивый темп роста населения. В настоящее время в них проживает более 73 млн человек, или более 50% всего населения России¹.

Определение роли агломераций в пространственном развитии России закреплено в новых важнейших национальных документах стратегического планирования Российской Федерации. В Указе Президента РФ «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации»² в качестве одного из условий обеспечения экономической безопасности обозначен пункт об устранении территориальных и экономических дисбалансов России. В качестве одной из задач обеспечения условий преодоления территориальных диспропорций в данном Указе обозначено совершенствование системы расселения и размещения объектов производства, устранение тенденций концентрации экономической деятельности и населения страны в столичных агломерациях.

Однако особенностью городских агломераций является то, что эти территориальные единицы образуются стихийно. Данная специфика обусловлена несколькими факторами. Во-первых, агломерации образуются посредством неконтролируемого увеличения миграционных потоков из соседних регионов и муниципалитетов к экономическим центрам, вокруг которых образуется сеть жилых микрорайонов и городов-спутников. Эта проблема характерна для многих российских агломераций (например, Московской, Санкт-Петербургской, Ростовской, Екатеринбургской, Краснодарской, Сочинской, Нижегородской, Новосибирской и т.д.). Во-вторых, агломерации образуются посредством волевого административного включения в их состав городов или муниципальных образований в условиях, когда объективной необходимости расширения агломерации нет. Например, отсутствуют какие-либо интенсивные трудовые, культурно-бытовые, производственные связи между населенными пунктами. Возможна и обратная ситуация: административное исключение городов, которые имели исторически сложившиеся экономические, социальные, культурные и иные связи с ядром и другими населенными пунктами, входящими в состав агломерации. Приведенные примеры показывают, что агломерации — это

¹ Распоряжение Правительства РФ от 13.02.2019 № 207-р (ред. от 16.12.2021) «Об утверждении Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года» // КонсультантПлюс [Электронный ресурс]. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_318094/ (дата обращения: 05.03.2022)

² Указ Президента РФ от 02.07.2021 № 400 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации» // КонсультантПлюс [Электронный ресурс]. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_389271/ (дата обращения: 05.03.2022)

специфические территориальные образования, создание которых предусматривает учет интересов всех регионов и муниципалитетов, входящих в состав агломераций и граничащих с данными территориальными единицами.

Целью данной статьи является выявление проблем российских городских агломераций и определение их возможного влияния на пространственное и социально-экономическое развитие России в целом.

Степень изученности проблематики агломерационных процессов

В настоящее время тенденции развития городских агломераций являются актуальной проблематикой исследования со стороны научного сообщества. Так, по данным аналитической платформы РИНЦ (Российский индекс научного цитирования) Научной электронной библиотеки e-library, на 5 мая 2022 г. словосочетание «городские агломерации» упоминается в 10003 научных публикациях³. Начиная с 2001 г. мы можем увидеть рост числа опубликованных работ по городским агломерациям. Количество публикаций за последние 20 лет (с 2001 по 2021 гг.) увеличилось почти в 82 раза (см. Рисунок 1).

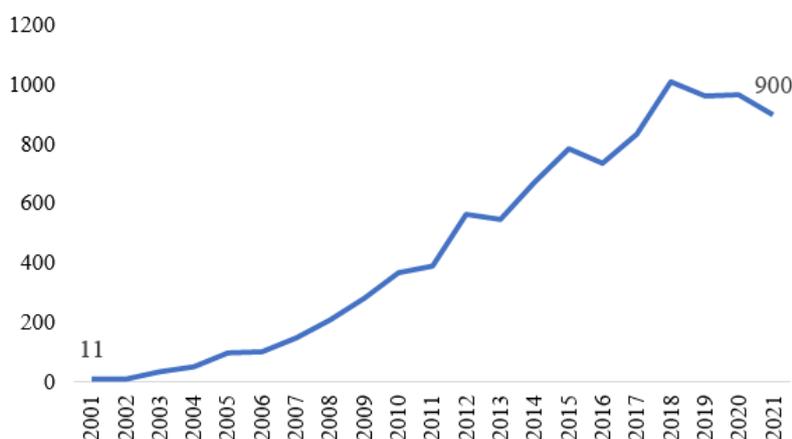


Рисунок 1. Распределение по годам числа публикаций по подборке «городские агломерации» (данные на 5 мая 2022 г.)⁴

Динамика публикационной активности (зависимость между количеством публикаций и цитирований по годам) по термину «городские агломерации» показывает экспоненциальный рост (см. Рисунок 2).

³ Результаты поискового запроса // Научная электронная библиотека e-library [Электронный ресурс]. URL: https://elibrary.ru/query_results.asp (дата обращения: 05.05.2022).

⁴ Составлено авторами на основе: Результаты поискового запроса // Научная электронная библиотека e-library [Электронный ресурс]. URL: https://www.elibrary.ru/query_results.asp (дата обращения: 05.05.2022).

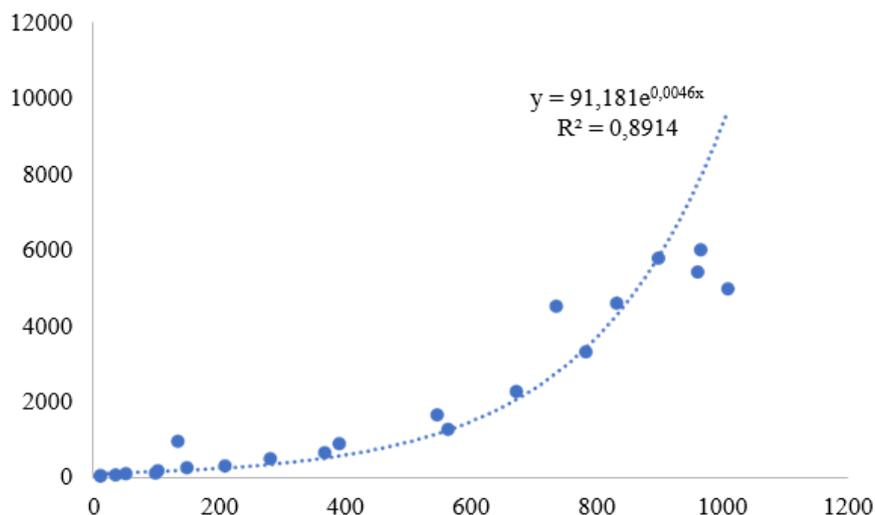


Рисунок 2. Динамика публикационной активности по тематике «городские агломерации» (данные на 5 мая 2022 г.)⁵

Коэффициент корреляции Пирсона между количеством публикаций и цитирований за 2001–2021 гг. высокий и составляет $r = 0,9421$, коэффициент детерминации экспоненциальной зависимости $R^2 = 0,8914$. Проведенное наукометрическое исследование с помощью корреляционно-регрессионного анализа демонстрирует высокую заинтересованность научного сообщества в исследовании проблем городских агломераций. Результаты анализа свидетельствуют также и о высокой степени координации между подходами разных ученых по представленной тематике.

В целом ряде научных публикаций, где утверждается перспективность этих форм расселения, агломерации рассматриваются как драйвер социально-экономического развития территорий, как эффективное пространственное образование, в котором аккумулируется высокая плотность населения [Маевская 2020; Михайлов, Хвалей 2020], а значит, довольно существенная концентрация трудовых ресурсов, места приложения труда [Волчкова и др. 2020] или различные предприятия малого, среднего и крупного бизнеса, производящие и предоставляющие множество товаров и услуг, транспортная инфраструктура [Кельбах 2013; Швалов 2020; Петрова 2020], обеспечивающая мобильность населения и логистические потоки товаров. В совокупности данные факторы оказывают благоприятный мультипликативный эффект на социально-экономическое развитие не только муниципалитетов, но и регионов, в которые входят городские агломерации. Городские агломерации представляют собой специфические территориальные образования; несмотря на то, что границы агломераций подвижны, тенденция их пространственного развития заключается в смыкании границ пригородных районов и малых городов с основными ядрами городских агломераций. Увеличивается маятниковая миграция в города-центры. Однако большая часть экономической и социальной инфраструктуры развивается преимущественно в пределах основных ядер агломераций. Развитие подобных тенденций приводит к усилению пространственных и социально-экономических диспропорций как внутри (между ядрами агломераций и территориями муниципальных образований), так и вне территориальных образований, составляющих агломерацию: возникает ситуация, когда регионы, граничащие с агломерацией, становятся ресурсными донорами ее развития. Возникает диспаритет трудовых ресурсов между крупными городскими социально-экономическими системами и граничащими с ними регионами.

⁵ Составлено авторами на основе: Результаты поискового запроса // Научная электронная библиотека e-library [Электронный ресурс]. URL: https://www.elibrary.ru/query_results.asp (дата обращения: 05.05.2022).

Зарубежный опыт исследования проблем городских агломераций

Проблемы развития агломерационных процессов активно обсуждаются зарубежными учеными. Особый интерес вызывают научные исследования представителей перспективных в экономическом плане развивающихся стран. Например, индонезийские ученые [Rahayu et al. 2018] уделяют особое внимание проблемам устойчивого развития при формировании городских агломераций, особенностям учета местных географических факторов в процессе планирования агломерационных образований, координации участников стратегического планирования. В частности, на примере метрополии Сарбагита с городом-центром Денпасар (Индонезия) отмечается, что в процессе планирования агломерации не учитываются аспекты адаптации к изменению климата, а также факторы снижения риска природно-климатических бедствий⁶. Отсутствуют практические инструменты управления демографическими процессами метрополии, что обусловлено интенсивным ростом численности населения в городе Денпансар и его спутниках — Табанан, Бедунг и Гианьяр. Долгосрочное планирование ориентировано на необходимость регионального экономического развития, использование инфраструктурного потенциала агломерации. Однако, учитывая масштаб агломерации и отсутствие местных экологических традиций, местные власти особое внимание уделяют вопросам переработки бытовых отходов и экологического просвещения. На примере Макасара — крупнейшего города, расположенного на острове Сулавеси, и шестого по величине города Индонезии, на основе качественных и количественных методов учеными было доказано, что интенсивное разрастание городов-спутников Макасара наносит значительный ущерб окружающей среде. В частности, увеличение площади городов-спутников, изменение правил землепользования и высокая нагрузка транспортной системы агломерации имеют положительную корреляцию с ухудшением качества окружающей среды с коэффициентом детерминации 85,9% [Surya et al. 2021].

Интенсификация агломерационных процессов ведет к разрастанию городского пространства, замещая при этом сельский уклад жизнедеятельности населения. В настоящее время наблюдается колоссальный рост городов и городского населения Китая. Общее число городских жителей, по данным Национального бюро статистики Китайской Народной Республики на 2019 г., составляет около 850 млн жителей, доля урбанизации — 60,6%⁷. Урбанизация в Китае имеет устойчивый рост (см. Рисунок 3): с 2010 по 2019 гг. доля городского населения Китая увеличилась на 17,6%.

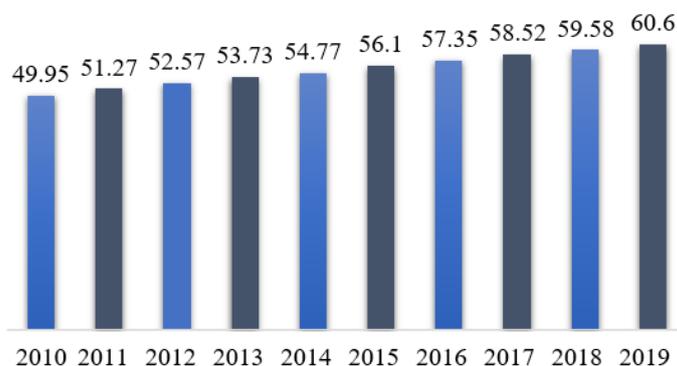


Рисунок 3. Тенденции развития урбанизационных процессов в Китае⁸

⁶ Метрополия Сарбагита расположена в зоне очень высокой прибрежной опасности, вызванной геологическими и гидрометеорологическими условиями местности и воздействием изменения климата. На этой территории часто возникают землетрясения, цунами, сильные штормы, наводнения.

⁷ China Statistical Yearbook 2019 // National Bureau of Statistics of China. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.stats.gov.cn/tjsj/ndsj/2019/indexeh.htm> (дата обращения: 05.03.2022).

⁸ Составлено авторами на основе: China Statistical Yearbook 2019 // National Bureau of Statistics of China. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.stats.gov.cn/tjsj/ndsj/2019/indexeh.htm> (дата обращения: 05.03.2022).

Эта проблема подробно анализируется китайскими исследователями в области урбанизации: так, городские агломерации приводят к опустошению сельской местности, сокращают количество земель, пригодных для сельскохозяйственной деятельности, создают экзистенциальные противоречия между городами и сельскими населенными пунктами, увеличивают социально-экономические разрывы между различными классами общества [Lei et al. 2021; Chuanglin, Danlin 2020].

Отметим, что тенденция роста урбанизации характерна для многих стран, в том числе и для России, но с гораздо меньшими темпами, чем в Китае (с 1990 по 2021 гг. уровень урбанизации в Российской Федерации увеличился на 1,1% — с 73,64% до 74,74% соответственно)⁹.

Результаты исследования зарубежного опыта по организации системы управления, стратегического планирования и анализу проблем городских агломераций могут быть учтены в российской практике. Целенаправленное управление формированием городских агломераций в Российской Федерации находится на начальном этапе. Изучение как положительного, так и отрицательного опыта по организации и функционированию системы управления и стратегического планирования городских агломераций, на наш взгляд, позволит определить специфические российские модели городских агломераций с учетом географических, социально-экономических, климатических, пространственных особенностей территорий их расположения.

Проблемы институционального регулирования городских агломераций в России и управления ими

Для понимания возможных перспектив формирования эффективных механизмов управления российскими агломерациями необходимо выявить системные проблемы национальной пространственной политики. Особенностью территориального расселения Российской Федерации является то, что население распределено крайне неравномерно, сосредоточено в основном в европейской части (около 70% всего населения России), занимающей всего 21% от всей территории страны. Такие же тенденции наблюдаются и в городском расселении: в России 15 городов-миллионников (11 из них расположены в европейской части страны), наблюдается сокращение численности малых и средних городов. По прогнозам экспертов, на период до 2025 г. численность городского населения страны увеличится на 1,8%, при этом наибольший прирост будет сосредоточен в городах-миллионниках (до 3%). Однако в таких городах-миллионниках, как Ростов-на-Дону, Самара и Нижний Новгород, прогнозируется снижение численности населения до 2025 года на 3–5% [Фаттахов и др. 2021]. Население России концентрируется преимущественно в крупнейших агломерациях страны — Московской и Санкт-Петербургской. Но устойчивые темпы роста наблюдаются и в Екатеринбурге, где начиная с 2005 г. не происходит сокращения населения (с 2005 до 2021 гг. население Екатеринбурга увеличилось на 12,8%), в Казани рост населения за аналогичный период составил 11,3%, в Воронеже — 19,2%, в Краснодаре — 26,6%¹⁰.

Административные границы определяют пределы развития городских территорий, прежде всего для строительства жилья. Способом расширения агломерированного пространства является формирование микрорайонов-спутников. В субъектах РФ, особенно в тех, где расположены крупнейшие агломерации, наблюдается превышение показателей ввода общего объема жилья

⁹ Численность постоянного населения Российской Федерации по муниципальным образованиям на 1 января 2022 года // Росстат [Электронный ресурс]. URL: <https://rosstat.gov.ru/folder/12781> (дата обращения: 05.03.2022).

¹⁰ Численность постоянного населения Российской Федерации по муниципальным образованиям // Росстат [Электронный ресурс]. URL: <https://rosstat.gov.ru/compendium/document/13282> (дата обращения: 05.03.2022).

в регионах над показателями крупнейших городов России. При этом девелоперы не всегда застраивают новые территории по принципу микрорайонов, что создает дополнительную нагрузку на транспортную, инженерно-коммунальную и социальную инфраструктуру ядра агломерации [Анимица, Власова 2020]. Для удовлетворения социально-экономических интересов населения, проживающего на всем пространстве складывающихся и сложившихся агломераций, необходимо скоординированное правовое и договорное взаимодействие между представительными и исполнительными властями всех населенных пунктов, входящих в их состав [Лола и др. 2011]. В противном случае это может привести к колоссальному разрыву уровня жизни города-центра и спутников, конфликту местных властей и затягиванию реализации местных инфраструктурных проектов. Решить данную проблему позволит согласованное стратегическое планирование пространственного развития, развитие института межрегионального и межмуниципального сотрудничества (соглашения, создание, участие и реализация совместных проектов, формирование союзов и ассоциаций муниципалитетов и регионов) [Леонтьева, Соболев 2021]. Однако в настоящее время существуют институциональные пробелы, не позволяющие регулировать стратегическое планирование агломерационных процессов на федеральном и региональном уровне. Даже в законопроекте «О городских агломерациях» не уделяется внимание агломерациям как полноправным участникам стратегического планирования на региональном и субрегиональном уровнях¹¹. Более того, федеральное законодательство создает определенные препятствия для управления агломерациями [Крылов и др. 2021]. Например, федеральный закон № 131-ФЗ¹² и Градостроительный кодекс РФ¹³ создают преграды для эффективного агломерационного развития: развитие города ограничено чертой города (городского округа) и любое финансирование, выходящее за их пределы, рассматривается как нецелевое.

Несмотря на то, что в Стратегии пространственного развития РФ заложен целевой показатель развития 40 существующих агломераций, на данный момент только в 16 субъектах РФ приняты региональные нормативные правовые акты по регулированию городских агломераций. Однако согласимся с мнением К.В. Бавиной и И.Е. Лабушкиной о том, что успешных примеров по эффективным моделям управления развитием городских агломераций как на региональном, так и на муниципальном уровне нет [Бавина, Лабушкина 2019]. Некоторые субъекты РФ (Белгородская, Челябинская, Свердловская, Ростовская области) активно закрепляют понятие агломерации в региональных законах, при этом данные акты носят в основном декларативный характер [Одинцова 2021]. Чаще всего агломерации возникают стихийно, например за счет прироста городского населения в городах-спутниках и ядрах городских агломераций. Однако простое увеличение населения еще не говорит о том, что данное территориальное образование является сложившейся агломерацией. Особенностью существующих агломераций является отсутствие функциональной связанности между всеми поселениями, входящими в состав территориальной единицы, за счет совместного использования инфраструктуры, включая дороги, транспорт, социальную сферу, инженерные коммуникации.

¹¹ Проект Федерального закона «О городских агломерациях» (подготовлен Минэкономразвития России, ID проекта 01/05/09-20/00107906) (не внесен в ГД ФС РФ, текст по состоянию на 04.09.2020) // КонсультантПлюс [Электронный ресурс]. URL: <https://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=PRJ&n=199079#DaDAN6Tq8kdWTuH9> (дата обращения: 05.03.2022)

¹² Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 30.12.2021) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Консультант Плюс [Электронный ресурс]. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_44571 (дата обращения: 05.03.2022)

¹³ Федеральный закон № 190-ФЗ от 29 декабря 2004 г. (ред. от 01.05.2022) «Градостроительный кодекс РФ» // КонсультантПлюс [Электронный ресурс]. URL: https://www.consultant.ru/document/Cons_doc_law_51040/ (дата обращения: 05.03.2022)

Таким образом, в результате исследования выделены две основные системные проблемы городских агломераций. Это делимитация границ агломерированных пространств и необходимость их институционализации. Несмотря на то, что и в Стратегии пространственного развития РФ, и в региональных документах стратегического планирования в области социально-экономического развития агломерация законодательно закреплена и признается как точка опоры развития экономики регионов с позиций формирования новых точек роста, единого понимания о характере управляемости, вопросах финансирования в данных нормативных правовых актах не представлено, отсутствует единый федеральный документ, закрепляющий агломеративные формы урбанизированного пространства как уникальной территориальной институции.

Последствия пандемии как новые вызовы на пути развития агломераций в России

Пандемия COVID-19, безусловно, оказала влияние на развитие не только национальной, но и региональной экономики, в том числе и экономики городских агломераций. Правительство РФ обозначило 12 отраслей, наиболее пострадавших вследствие распространения новой коронавирусной инфекции: транспорт; культура, досуг и развлечения; физкультурно-оздоровительная деятельность и спорт; гостиничный бизнес; общественное питание; деятельность по организации дополнительного образования и негосударственных образовательных учреждений; бытовые услуги для населения; услуги по организации выставок и конференций; туристическая отрасль; деятельность по предоставлению медицинских услуг (стоматология); розничная торговля; СМИ¹⁴.

Приведенный перечень пострадавших отраслей показывает, что в большей степени пострадала сфера торговли и услуг — одна из важнейших для современных экономик крупных городов. Например, доля торговли в ВРП города Москвы составляет 26,1%, общая доля услуг, включая образование, деятельность гостиниц и предприятий общественного питания, деятельность в области здравоохранения, социальных услуг, культуры, спорта, организации досуга и развлечений, предоставление прочих видов услуг, — 7,9%¹⁵. В экономике Санкт-Петербурга доля торговли занимает 15,3%, доля услуг — 13%¹⁶.

Как считает Н.В. Зубаревич, первая волна пандемии сильно ударила по крупным урбанизированным регионам с сервисной экономикой (например, Московская, Санкт-Петербургская агломерации), нефте- и газодобывающим регионам вследствие снижения глобального спроса, по регионам с развитой автомобильной промышленностью из-за снижения внутреннего спроса. Вторая волна усилила регресс сервисной экономики. Больше всего пострадали Московская и Санкт-Петербургская агломерации, на долю которых суммарно приходится 28% от общего объема платных услуг в России [Зубаревич 2021].

Пандемия коронавируса принудила посмотреть на города под иным углом зрения: заставила задуматься горожан о том, действительно ли город является пространством комфортной и безопасной жизнедеятельности населения. Общемировая тенденция распространения коронавируса показала, что крупные города являются очагами интенсивного заражения, поэтому в активную фазу пандемии наблюдался массовый отток горожан в пригороды или на садово-дачные участки.

¹⁴ Перечень отраслей российской экономики, в наибольшей степени пострадавших в условиях ухудшения ситуации в результате распространения новой коронавирусной инфекции // Министерство экономического развития Российской Федерации [Электронный ресурс]. URL: <https://www.economy.gov.ru/material/file/fc9c8cedd1be800b06cdaacb3ba59675/OKVED.pdf> (дата обращения: 05.03.2022)

¹⁵ Валовой региональный продукт // Управление Федеральной службы государственной статистики по г. Москве и Московской области (Мосстат) [Электронный ресурс]. URL: <https://mosstat.gks.ru/folder/134924> (дата обращения: 05.03.2022).

¹⁶ Валовой региональный продукт Санкт-Петербурга и Ленинградской области в 2017–2019 годах. Стат. сб. СПб: Петростат, 2021. С. 17.

В связи с этим многие ученые назвали явления, происходящие из-за коронавируса в городах, «болезнью городов»¹⁷. Например, по данным торговых сетей, весной 2020 года из Москвы в Подмоскowie переместилось приблизительно три миллиона человек¹⁸, что составляет почти четверть населения столицы. Возможно, какая-то часть населения останется проживать в пригородах на постоянной основе. Таким образом, пандемия выступила катализатором переустройства территориальной структуры расселения населения.

Следствия пандемии трансформировали и рынок труда в городских агломерациях благодаря использованию цифровых технологий [Бездудная и др. 2021]. По данным Министерства труда и социальной защиты РФ, до пандемии на удаленном режиме работали 2% от общего количества занятых граждан, а в августе 2021 г. — около 5%. То есть численность удаленных работников увеличилась в 2,5 раза¹⁹. Москва до пандемии была подвержена «трендовости» в экономическом развитии, проводилась тотальная деиндустриализация (закрытие легендарных заводов «ЗИЛ», «Серп и Молот», «Динамо» и многих других, обеспечивавших десятки тысяч рабочих мест) и редевелопмент промышленных зон, предусматривающий строительство многоэтажных жилых комплексов, бизнес-центров и торговых комплексов. Рациональнее было бы не закрывать крупнейшие производственные объекты, а вывести их за пределы городской черты, но не за рамки границ Московской агломерации, тем самым обеспечив рабочими местами жителей Подмоскowie и соседних регионов. Пандемия доказала ошибочность принятых в предкризисные времена экономических решений. Но, несмотря на закрытие множества предприятий, промышленность Москвы в настоящее время — крупный сектор городской экономики. В столице работает свыше 3000 промышленных предприятий, из которых более 700 — крупные и средние предприятия. В 2021 г. Москва экспортировала продукцию в 186 стран мира. Более 30% всего экспорта приходится на Казахстан, Белоруссию, Китай, Индию, Турцию²⁰.

Некоторые занятые вынуждены были поменять свою профессию, и в рамках крупного города это вполне возможно сделать, тем самым подтверждается характеристика Московской агломерации как ресурсного реципиента для связанных с ней региональных образований. Экономический шок в виде пандемии показал, как важно обеспечивать мультифункциональное развитие различных пространственных образований и как важно сохранять и развивать инфраструктурный и производственный потенциал территорий.

В целом можно отметить, что крупные города — столицы городских агломераций не ощутили серьезного падения городской экономики благодаря выверенной адаптивной экономической политике региональных властей, заключающейся в поддержке предпринимательского сектора (как одной из доминирующих сферы городской экономики, формирующей предложение на товары, работы и услуги в рамках городского пространства) и сектора домашних хозяйств (формирующего спрос). Среди мер поддержки городской экономики наиболее популярными мерами были: налоговые льготы, кредитные каникулы и льготное кредитование; мораторий на осуществление налоговых проверок; цифровизация бизнес-процессов; имущественная поддержка в виде отсрочки арендных платежей; консультационная, информационно-аналитическая и экспертная поддержка и т.д. [Гонтарева, Лозовова 2021].

¹⁷ Российские ученые назвали коронавирус болезнью городов // Российская Газета [Электронный ресурс]. URL: <https://rg.ru/2020/07/14/koronavirus-bolezn-gorodov.html> (дата обращения: 05.03.2022).

¹⁸ Три миллиона москвичей переехали на дачи. Сколько из них вернется в мегаполис // Комсомольская правда [Электронный ресурс]. URL: <https://www.kp.ru/daily/27132/4219887> (дата обращения: 05.03.2022).

¹⁹ Названы города, где больше всего удаленных работников // Российская Газета [Электронный ресурс]. URL: <https://rg.ru/2021/08/23/nazvany-goroda-gde-bolshe-vsego-udalennyh-rabotnikov.html> (дата обращения: 05.03.2022).

²⁰ Москва — не только столица, но и ведущий промышленный регион России // Официальный сайт Мэра Москвы [Электронный ресурс]. URL: <https://www.mos.ru/city/projects/promday> (дата обращения: 05.03.2022).

Безусловно, принятые меры органов публичного управления на федеральном и региональном уровнях оказали благоприятное влияние на обеспечение сбалансированности функционирования экономики городов, но без мультифункциональной специализации крупнейших городов и городских агломераций такого быстрого возвращения на докризисные времена вряд ли стоило бы ждать. В этом и заключается устойчивость городов к внешним экстерналиям, что нельзя сказать о малых и средних городах и особенно моногородах, чьи экономики наиболее уязвимы к внешним вызовам.

Перспективы развития российских агломераций

На основании выделенных проблем развития агломераций представляется необходимым институциональное, технологическое и техническое обеспечение их стратегического развития. Президент Российской Федерации В.В. Путин в ходе совещания с членами Правительства РФ обратил особое внимание на необходимость, обязательность и целенаправленность развития дорожно-транспортной инфраструктуры как федерального, так и регионального значения. К 2030 г. доля дорожной сети в нормативном состоянии в крупнейших городских агломерациях должна быть не менее 85%²¹. В настоящее время реализуется приоритетный транспортный проект — строительство скоростной автодороги М-12 Москва — Нижний Новгород — Казань, которая свяжет крупные агломерации и региональные центры Московской, Владимирской и Нижегородской областей, республики Чувашия и Татарстан с сетью скоростных автомобильных дорог европейской части России (М-11 «Нева», ЦКАД, М-3 «Украина», М-1 «Беларусь», М-4 «Дон»)²². Трассу планируется продлить и до крупных сибирских городов, таких как Тюмень, Новосибирск, Омск, Иркутск, и городов Дальнего Востока России — Читы, Улан-Удэ. При этом данный инфраструктурный проект имеет не только межрегиональное и национальное значение, но и международное: трасса М-12 станет частью транспортного коридора «Европа — Западный Китай». Это будет способствовать формированию и устойчивому развитию целого ряда агломераций Сибири и Дальнего Востока как крупных транспортно-логистических межрегиональных и международных хабов. Особое значение приобретают агломерации Дальнего Востока. Данные территории обладают высоким стратегическим потенциалом национального экономического развития из-за их географических особенностей (наличие сухопутных границ с Китаем, Монголией, КНДР, выход к двум океанам — Тихому и Северному Ледовитому), туристической и инвестиционной привлекательности, территория обладает также богатым природным ресурсным потенциалом и т.д. В перспективе планируется построить первый город-миллионник на Дальнем Востоке. Вокруг Владивостока (население 600 тыс. чел.) будет создан новый город-спутник (проектное название «Спутник») с ориентировочным населением 300 тыс. чел. Вместе с Владивостоком, новым городом-спутником и существующим городом-спутником Артемом (с населением 100 тыс. чел.) будет создан новый мегаполис²³. В настоящее время активно обсуждается план развития Хабаровской агломерации, в которой предполагается создать крупный агропромышленный кластер²⁴. Но, чтобы сделать территорию более привлекательной для населения, нужно обеспечить новое пространство не только жилой, производственной и даже социальной инфраструктурой, но и научно-исследовательской,

²¹ Владимир Путин указал привести в порядок 85 процентов дорог // Российская Газета [Электронный ресурс]. URL: <https://rg.ru/2022/06/02/kolesa-razvitiia.html> (дата обращения: 05.06.2022).

²² М-12: Продолжение большого пути «Европа — Западный Китай» // Государственная компания АВТОДОР. [Электронный ресурс]. URL: <https://roadm12.ru> (дата обращения: 05.03.2022).

²³ Первый миллионник на Дальнем Востоке // Известия [Электронный ресурс]. URL: <https://iz.ru/1215701/mariia-frolova/dalnevostochnyi-san-frantsisko-vladivostok-prevratiat-v-gorod-millionnik> (дата обращения: 05.03.2022).

²⁴ В Хабаровском крае могут появиться производственные кластеры // МК Хабаровск. [Электронный ресурс]. URL: <https://hab.mk.ru/economics/2022/06/07/v-khabarovskom-krae-mogut-poyavitsya-proizvodstvennye-klastery.html> (дата обращения: 08.06.2022).

рекреационно-творческой, чтобы этот мегаполис учитывал современные мотивы и потребности человека, заключающиеся не только в экзистенциальных потребностях, но и в потребностях самореализации и признания, то есть профессионального роста.

Другой перспективой развития российских городских агломераций считаем развитие территорий вокруг крупных городов — ядер агломераций. Учитывая устремленность населения в пандемийные времена в загородные дома (по данным 2020 г., количество купленных дач увеличилось на 93,4%, а домов — на 27,3%, увеличился спрос на аренду таунхаусов и коттеджей²⁵), полагаем, что агломерации будут развиваться не только в рамках городов и городских населенных пунктов. Новый импульс развития получают и сельские населенные пункты, что благоприятствует усилению агломерационного эффекта. Возможно, ситуация изменится и в строительстве многоквартирных домов. Если до пандемии была тенденция к застройке многоэтажных жилых комплексов, то в постпандемийный период, вероятно, застройщики будут создавать новые проекты малоэтажных жилых комплексов ввиду наибольшей экономической целесообразности и обеспечения социальной и личной безопасности граждан [Маевская 2020, 154].

Заключение

Проведенный анализ показал, что возникновение агломераций в российской практике носит недостаточно регулируемый характер. Несмотря на то, что в ряде субъектов Российской Федерации приняты региональные нормативные правовые акты в виде законов, программ развития, региональных стратегий, четкого, системного и скоординированного со всеми заинтересованными акторами плана действий не представлено. Региональные акты в области регулирования агломерационных процессов в большинстве своем носят типовой характер. Но тем не менее есть ряд успешных практик по созданию системы управления агломерациями в Белгородской, Ростовской, Свердловской областях. На федеральном уровне проблема регулирования агломераций стоит еще наиболее остро. С одной стороны, в национальных стратегических документах прописано создание 40 агломераций как новых точек экономического роста, но, с другой стороны, нет никаких отдельных законодательных актов на федеральном уровне по созданию и развитию данных территориальных образований и управлению ими. Федеральная нормативная правовая база агломераций носит декларативный характер и не подкреплена конкретными экономико-правовыми механизмами обеспечения устойчивости агломерационных процессов. Основными проблемами городских агломераций является некачественный анализ в стратегических документах географического положения и природно-климатических особенностей территорий, не проработаны механизмы стратегического управления и координации акторов публичного управления по вопросам развития агломеративных территориальных образований, в том числе отсутствуют конкретные модели управления агломерациями. Нет ясности относительно делимитации границ агломераций. Для агломераций характерны типичные проблемы, которые необходимо решать органам публичного управления в первую очередь: это проблемы градостроительного проектирования и зонирования, модернизации производственных мощностей; экологические, социальные, транспортные, жилищно-коммунальные проблемы, оказывающие влияние на пространственное и социально-экономическое развитие регионов и государств.

²⁵ Эксперты зафиксировали резкий рост спроса на дачи и загородные дома // ТАСС [Электронный ресурс]. URL: <https://tass.ru/nedvizhimost/8448061> (дата обращения: 05.03.2022).

При процессе стратегирования агломерационных процессов важно учитывать все факторы — как экзогенные, так и эндогенные. Крупные города, несмотря на существенные экономические потери от пандемийного кризиса, наиболее устойчивы и адаптированы к воздействию на них экстерналий, вследствие их мультифункциональной специализации, высокой бюджетной и инфраструктурной обеспеченности, чем средние и малые города, особенно моногорода. Учет всех рисков в стратегическом планировании городских агломераций важен для принятия наиболее выверенных управленческих решений в условиях неопределенности.

Список литературы:

- Анимица Е.Г., Власова Н.Ю. Проблемы и перспективы развития городских агломераций // Регионалистика. 2020. Т. 7. № 3. С. 60–66. DOI: [10.14530/reg.2020.3.60](https://doi.org/10.14530/reg.2020.3.60)
- Бавина К.В., Лабушкина И.Е. Проблемы законодательного регулирования городских агломераций в России // Вестник экспертного совета. 2019. № 4 (19). С. 60–64.
- Бездудная А.Г., Трейман М.Г., Смирнов Р.В. Особенности агломераций и миграции населения в условиях пандемии // Известия Санкт-Петербургского государственного экономического университета. 2021. № 5 (131). С. 93–99.
- Волчкова И.В., Шадейко Н.Р., Вотякова И.В., Воробьева Е.С., Уфимцева Е.В. Развитие рынка труда в экономическом пространстве Томской агломерации // Экономика строительства. 2020. № 6 (66). С. 44–54.
- Гонтарева Д.Н., Лозовова Л.А. Влияние пандемии на социально-экономическое развитие городов (на примере городов-миллионников Юга России) // Государственное и муниципальное управление. Ученые записки. 2021. № 4. С. 77–85. DOI: [10.22394/2079-1690-2021-1-4-77-85](https://doi.org/10.22394/2079-1690-2021-1-4-77-85)
- Зубаревич Н.В. Влияние пандемии на социально-экономическое развитие и бюджеты регионов // Вопросы теоретической экономики. 2021. № 1 (10). С. 48–60. DOI: [10.24411/2587-7666-2021-10104](https://doi.org/10.24411/2587-7666-2021-10104)
- Кельбах В.С. Транспортная инфраструктура как элемент городской агломерации // Вестник Санкт-Петербургского университета. Серия 7. Геология. География. 2013. № 2. С. 135–144.
- Крылов П.М., Митигами М., Семина И.А., Сидоров В.П., Филичкина Д.А. Проблемы и перспективы территориального планирования формирующихся агломераций (на примере концепции развития Махачкалинской агломерации) // Географическая среда и живые системы. 2021. № 1. С. 70–92. DOI: [10.18384/2712-7621-2021-1-70-92](https://doi.org/10.18384/2712-7621-2021-1-70-92)
- Леонтьева Л.С., Соболев С.А. Участие Московской агломерации в межрегиональном и межмуниципальном сотрудничестве // Вестник Московского университета. Серия 21: Управление (государство и общество). 2021. № 1. С. 3–31.
- Лола А.М., Меньшикова Е.П., Лола У.А. Профессиональное городское и агломерационное управление в России: состояние и что делать // Градостроительство. 2011. № 3 (13). С. 56–64.
- Маевская Л.И. Точки роста в государственной политике развития страны: основные понятия и тенденции развития // Вестник Института экономики Российской академии наук. 2020. № 6. С. 142–157. DOI: [10.24411/2073-6487-2020-10075](https://doi.org/10.24411/2073-6487-2020-10075)
- Михайлов А.С., Хвалец Д.В. Приоритеты инновационного развития ведущих приморских агломераций европейской части России // Вестник Балтийского федерального университета им. И. Канта. Серия: Естественные и медицинские науки. 2020. № 4. С. 45–58.
- Одинцова А.В. Городские агломерации: объективные основы формирования и проблемы институционализации в России // Вестник Института экономики Российской академии наук. 2021. № 5. С. 57–79. DOI: [10.52180/2073-6487_2021_5_57_79](https://doi.org/10.52180/2073-6487_2021_5_57_79)

Петрова Д.В. Современные подходы к организации мониторинга пассажиропотоков общественного транспорта городских агломераций // International Journal of Open Information Technologies. 2020. Т. 8. № 1. С. 47–57.

Фаттахов Р.В., Низамутдинов М.М., Орешников В.В. Анализ и моделирование тенденций развития системы территориального расселения в России // Экономика региона. 2019. Т. 15. № 2. С. 436–450. DOI: [10.17059/2019-2-10](https://doi.org/10.17059/2019-2-10)

Швалов П.Г. К вопросу о развитии логистической инфраструктуры в межрегиональных городских агломерациях // Логистика — евразийский мост: Материалы XV Международной научно-практической конференции. Красноярск-Енисейск, 27 апреля 2020 года. Красноярск-Енисейск: Красноярский государственный аграрный университет. 2020. С. 211–215.

Chuanglin F., Danlin Y. China's Urban Agglomerations. Beijing: Science Press, 2020.

Lei L., Shaojun M., Yilin Zh., Xinyue X. Integrated Regional Development: Comparison of Urban Agglomeration Policies in China // Land Use Policy. 2022. Vol. 114. DOI: [10.1016/j.landusepol.2021.105939](https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2021.105939)

Rahayu H., Haigh R., Amaratunga D. Strategic Challenges in Development Planning for Denpasar City and the Coastal Urban Agglomeration of Sarbagita // Procedia Engineering. 2018. Vol. 212. P. 1347–1354. DOI: [10.1016/j.proeng.2018.01.174](https://doi.org/10.1016/j.proeng.2018.01.174)

Surya B., Salim A., Hernita H., Suriani S., Menne F., Rasyidi E.S. Land Use Change, Urban Agglomeration, and Urban Sprawl: A Sustainable Development Perspective of Makassar City, Indonesia // Land. 2021. Vol. 10. Is. 6. DOI: [10.3390/land10060556](https://doi.org/10.3390/land10060556)

References:

Animitsa E.G., Vlasova N.Y. (2020) Problems and Prospects of Urban Agglomerations Development. *Regionalistica*. Vol. 7. № 3. P. 60–66. DOI: [10.14530/reg.2020.3.60](https://doi.org/10.14530/reg.2020.3.60)

Bavina K.V., Labushkina I.E. (2019) Problems of Legislative Regulation of City Agglomerations in Russia. *Vestnik ekspertnogo soveta*. № 4 (19). P. 60–64.

Bezdudnaya A.G., Treyman M.G., Smirnov R.V. (2021) Features of Agglomerations and Population Migration in the Context of a Pandemic. *Izvestiya Sankt-Peterburgskogo gosudarstvennogo ekonomicheskogo universiteta*. № 5 (131). P. 93–99.

Chuanglin F., Danlin Y. (2020) *China's Urban Agglomerations*. Beijing: Science Press.

Fattakhov R.V., Nizamutdinov M.M., Oreshnikov V.V. (2019) Analysing and Modelling of Trends in the Development of the Territorial Settlement System in Russia. *Ekonomika regiona*. Vol. 15. № 2. P. 436–450. DOI: [10.17059/2019-2-10](https://doi.org/10.17059/2019-2-10)

Gontareva D.N., Lozovova L.A. (2021) The Impact of the Pandemic on the Socio-Economic Development of Cities (Using the Example of the Millennial Cities of Southern Russia). *Gosudarstvennoe i municipal'noe upravlenie. Uchenye zapiski*. № 4. P. 77–85. DOI: [10.22394/2079-1690-2021-1-4-77-85](https://doi.org/10.22394/2079-1690-2021-1-4-77-85)

Kelbach V.S. (2013) Transport Infrastructure as an Element of Urban Agglomeration Speed. *Vestnik Sankt-Peterburgskogo universiteta. Seriya 7. Geologiya. Geografiya*. № 2. P. 135–144.

Krylov P.M., Mitigami M., Semina I.A., Sidorov V.P., Felichkina D.A. (2021) Problems and Prospects for Territorial Planning of Emerging Agglomerations (on the Example of the Concept of the Development of the Makhachkala Agglomeration). *Geograficheskaya sreda i zhivye sistemy*. № 1. P. 70–92. DOI: [10.18384/2712-7621-2021-1-70-92](https://doi.org/10.18384/2712-7621-2021-1-70-92)

Lei L., Shaojun M., Yilin Zh., Xinyue X. (2022) Integrated Regional Development: Comparison of Urban Agglomeration Policies in China. *Land Use Policy*. Vol. 114. DOI: [10.1016/j.landusepol.2021.105939](https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2021.105939)

Leontieva L.S., Sobolev S.A. (2021) Participation of the Moscow Agglomeration in Interregional and Intermunicipal Cooperation. *Vestnik Moskovskogo universiteta. Ser. 21. Upravlenie (gosudarstvo i obshchestvo)*. № 1. P. 3–31.

Lola A.M., Menshikova E.P., Lola U.A. (2011) Professional'noe gorodskoe i aglomeracionnoe upravlenie v Rossii: sostoyanie i chto delat' [Professional city and agglomeration management in Russia: State and what to do]. *Gradostroitel'stvo*. № 3 (13). P. 56–64.

Maevskaya L.I. (2020) Points of Growth in the State Policy of the Country's Development: Basic Concepts and Trends of Development. *Vestnik Instituta ekonomiki Rossiyskoy akademii nauk*. № 6. P. 142–157. DOI: [10.24411/2073-6487-2020-10075](https://doi.org/10.24411/2073-6487-2020-10075)

Mikhailov A.S., Hvalev D.V. (2020) Innovative Development Priorities of the Major Coastal Agglomerations of the European Part of Russia. *Vestnik Baltiyskogo federal'nogo universiteta im. I. Kanta. Seriya: Estestvennyye i meditsinskiye nauki*. № 4. P. 45–58

Odintsova A.V. (2021) Urban Agglomerations: Objective Bases for the Formation and Problems of Institutionalization in Russia. *Vestnik Instituta ekonomiki Rossiyskoy akademii nauk*. № 5. P. 57–79. DOI: [10.52180/2073-6487_2021_5_57_79](https://doi.org/10.52180/2073-6487_2021_5_57_79)

Petrova D.V. (2020) Modern Approaches to the Organization of Public Transport Passenger Traffic Monitoring in Urban Agglomerations. *International Journal of Open Information Technologies*. Vol. 8. № 1. P. 47–57.

Rahayu H., Haigh R., Amaratunga D. (2018) Strategic Challenges in Development Planning for Denpasar City and the Coastal Urban Agglomeration of Sarbagita. *Procedia Engineering*. Vol. 212. P. 1347–1354. DOI: [10.1016/j.proeng.2018.01.174](https://doi.org/10.1016/j.proeng.2018.01.174)

Shvalov P.G. (2020) Concerning the Development of Logistics Infrastructure in the Inter-Regional Urban Agglomerations. *Logistika — evraziyskiy most: Materialy XV Mezhdunarodnoy nauchno-prakticheskoy konferentsii*. Krasnoyarsk-Eniseysk, 27 April 2020. Krasnoyarsk-Eniseysk: Krasnoyarskiy gosudarstvennyy agrarnyy universitet. P. 211–215.

Surya B., Salim A., Hernita H., Suriani S., Menne F., Rasyidi E.S. (2021) Land Use Change, Urban Agglomeration, and Urban Sprawl: A Sustainable Development Perspective of Makassar City, Indonesia. *Land*. Vol. 10. Is. 6. DOI: [10.3390/land10060556](https://doi.org/10.3390/land10060556)

Volchkova I.V., Shadeiko N.R., Votyakova I.V., Vorobyeva E.S., Ufimtseva E.V. (2020) Labor Market Development in the Economic Space of the Tomsk Agglomeration. *Ekonomika stroitel'stva*. № 6 (66). P. 44–54.

Zubarevich N.V. (2021) Influence the Pandemic at Socio-Economic Development and Regional Budgets. *Voprosy teoreticheskoy ekonomiki*. № 1 (10). P. 48–60. DOI: [10.24411/2587-7666-2021-10104](https://doi.org/10.24411/2587-7666-2021-10104)

Дата поступления/Received: 26.03.2022

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

DOI: 10.24412/2070-1381-2022-92-143-158

Проблема принятия закона «О финансировании деятельности политических объединений» во второй половине 1990-х гг.

Волгин Евгений Игоревич

Кандидат политических наук, доцент, исторический факультет, МГУ имени М.В. Ломоносова, Москва, РФ.

E-mail: plytony@yandex.ru

SPIN-код РИНЦ: [1885-0532](#)

ORCID ID: [0000-0002-9690-448X](#)

Аннотация

Цель данной статьи состоит в том, чтобы на основании комплексного использования различных источников (нормативных актов и законопроектов, данных периодической печати, парламентских материалов) рассмотреть законодательную инициативу представителей левой оппозиции во II Думе, связанную с попыткой принятия закона «О финансировании деятельности политических объединений». Этот законопроект виделся руководству КПРФ, проигравшему президентские выборы 1996 г. не в последнюю очередь из-за практически неограниченного доступа избирательного штаба Б.Н. Ельцина к государственно-финансовому ресурсу, как эффективный механизм, который был призван ограничить «административный потенциал» провластных политических акторов. Несмотря на то, что предложенный документ так и остался нереализованной законодательной инициативой, его можно рассматривать как первую попытку решения проблемы относительно справедливого финансового обеспечения политической деятельности, не удостоившуюся внимания исследователей. В качестве основных методов были использованы исторический, формально-юридический, компаративный и системный подходы. На основании проведенного исследования удалось установить, что, несмотря на, несомненно, прогрессивный характер предложенного законопроекта, у него практически не было шансов на то, чтобы стать федеральным законом. Виной тому стало низкое качество документа, который больше напоминал декларацию о намерениях, нежели продуманный нормативно-правовой акт. Вместе с тем нельзя не отметить положительные стороны этой законодательной инициативы: во-первых, само стремление упорядочить финансовую деятельность общественно-политических институций носило безусловно позитивный характер; во-вторых, попытка опереться в известном вопросе на зарубежный опыт казалась вполне оправданной. Но самое главное заключалось в том, что законодатель пытался ориентировать политические объединения в поисках средств существования прежде всего на глубокое и всестороннее взаимодействие с институтами гражданского общества.

Ключевые слова

Федеральный закон, политические объединения, политические партии, Государственная Дума, В. Зоркальцев, государственное финансирование.

**Problem of Adopting Law “On Financing the Activities of Political Associations”
in the Second Half of the 1990s.**

Evgeny I. Volgin

PhD, Associate Professor, Faculty of History, Lomonosov Moscow State University. Moscow, Russian Federation.

E-mail: plytony@yandex.ru

ORCID ID: [0000-0002-9690-448X](#)

Abstract

The purpose of this article is to consider, based on the complex use of various sources (regulations and bills, data from periodicals, parliamentary materials), the legislative initiative of the left opposition representatives in the Second Duma, associated with an attempt to adopt a law “On financing the activities of political associations”. The CPRF candidate lost the 1996 presidential election, not least due to the almost unlimited access of B.N. Yeltsin to the federal budget. Therefore, for the communists, this bill seemed to be an effective mechanism, which was designed to limit the “administrative potential” of pro-government political actors. Even though the proposed document remained an unrealized legislative initiative, it can be considered as the first attempt to solve the problem of fair financial support for political activities that have not received the attention of researchers. Historical, formal-legal, comparative, and systemic approaches were used as the main methods. Based on the study, it was possible to establish that, despite the undoubtedly progressive nature of the proposed bill, this document had no chance of becoming a federal law. The reason for this was the poor quality of the document, which looked more like a declaration of intent than a well-thought-out legal act. At the same time, it is impossible not to note the positive aspects of the legislative initiative: firstly, the very desire to streamline the financial activities of socio-political institutions was undeniably positive; secondly, an attempt to rely on foreign experience in a well-known issue seemed quite justified. But the most important thing was that the legislator tried to orient political associations in search of means of subsistence towards deep and comprehensive interaction with the institutions of civil society.

Keywords

Federal law, political associations, political parties, State Duma, V. Zorkaltsev, state funding.

Введение

В сентябре 2021 г. состоялись выборы в VIII Думу. По итогам голосования прошедшие в парламент партии смогут рассчитывать на щедрое государственное финансирование в течение ближайших пяти лет. Так, партия «Единая Россия» получит 4,2 млрд руб., КПРФ — 1,6 млрд руб., ЛДПР — 646 млн руб., «Справедливая Россия — За Правду» — 638 млн руб., партия «Новые люди» — 455 млн руб.¹ Столь значительные выплаты стали возможны благодаря регулярно проводимой индексации тех денежных сумм, которые, в соответствии с законом, полагаются политической партии за один голос избирателя, полученный в федеральном округе. Начав в 2004 г. со скромных 50 коп., законодатель в 2016 г. довел эту цифру до 152 руб. (то есть сумма выплат за один голос увеличилась в 304 раза) [Долгих 2018, 49–61; Шогенов 2017, 194].

Если еще в 2008 г. доля бюджетных средств в кассах четырех парламентских партий составляла от 10% до 25% их годовых доходов, то с 2017 г. эта цифра достигла 80–90% (поступления от членских взносов сократилась до 2–5%). Данная ситуация создает угрозу для полной финансовой и, следовательно, политической зависимости институтов гражданского общества от государства. Кроме того, существующая модель распределения средств федерального бюджета в поддержку узкого круга «системных» партий, где главным бенефициаром является «партия власти», выглядит не вполне справедливой (всем «малым» партиям, не получающим финансирования из госбюджета, с 2014 г. разрешено кредитоваться у физических и юридических лиц, однако сумма этих займов ограничена) [Платонова 2018, 86; Вершинин 2019, 83, 87–88; Хубецов 2020, 57].

Но ситуация меняется. В связи с беспрецедентными международными санкциями, которые обрушились на российскую экономику, стабильно индексируемое госфинансирование даже «системных» партий может оказаться под вопросом. В этой связи у парламентских партий, «развращенных» регулярными бюджетными вливаниями, в ближайшей перспективе могут возникнуть проблемы. В этой ситуации партийному руководству придется задуматься над возможностью изыскания дополнительных источников финансирования. Это, в свою очередь, потребует дополнительного правового регулирования вопросов, связанных с привлечением в партийные кассы внебюджетных средств. Ибо действующий Федеральный закон «О политических партиях» содержит на этот счет достаточно общие формулировки, многие из которых остаются, что называется, спящими. Не исключено, что в новых условиях понадобится более гибкий и диверсифицированный подход. И здесь вполне может быть востребован предыдущий опыт, связанный с попыткой депутатов в 1990-е гг. перевести политические объединения на самофинансирование, дабы ограничить злоупотребление «административным ресурсом» со стороны недобросовестных политических конкурентов.

Цель данной статьи состоит в том, чтобы рассмотреть законодательную инициативу депутатов КПРФ, связанную с продвижением закона «О финансировании деятельности политических объединений» как некоего механизма, призванного снизить влияние практически неограниченного административно-финансового потенциала провластных политических акторов. И, хотя этот закон так и остался нереализованной законодательной инициативой, его содержание отражает определенный подход к проблеме справедливого финансового обеспечения политической деятельности. Данное обстоятельство делает известный нормативный акт, а

¹ Сколько России будет стоить новая Госдума: содержание партий, зарплаты и привилегии депутатов // Ваши новости [Электронный ресурс]. URL: <https://vnnews.ru/byudzhetye-dengi-potrachennye-na-sode/> (дата обращения: 13.03.2022); Миллиарды каждый год, еще и из бюджета. На какие деньги живут российские партии и куда они их тратят? // Банки сегодня [Электронный ресурс]. URL: <https://bankstoday.net/last-articles/milliardy-kazhdyi-god-eshhe-i-iz-byudzheta-na-kakie-dengi-zhivut-rossijskie-partii-i-kuda-oni-ih-tratyat> (дата обращения: 13.03.2022).

также обстоятельства, связанные с его разработкой, любопытным сюжетом, проливающим дополнительный свет на проблему государственно-правового регулирования деятельности общественно-политических объединений РФ в 1990-е гг. Кроме того, несмотря на обилие научной литературы, посвященной правовым аспектам финансирования политических партий России на современном этапе, самая первая попытка, предпринятая в этой области, до сих пор не удостоилась внимания исследователей.

Для успешного достижения заявленной цели необходимо решить ряд сопутствующих задач:

- рассмотреть проблему государственного финансирования общественно-политических объединений в законодательстве РФ в 1990-е гг.;
- обозначить основные источники доходов партийно-политических объединений в указанный период;
- выявить обстоятельства, способствовавшие появлению законопроекта «О финансировании деятельности общественно-политических объединений»;
- обозначить общую концепцию данного закона, а также проанализировать его содержание в контексте международной и российской политико-правовой парадигмы.

В качестве основных методов исследования были использованы исторический, формально-юридический, компаративный и системный подходы. Базовыми источниками исследования выступают нормативно-правовые акты и законопроекты, данные периодической печати, парламентские материалы.

Проблема государственного финансирования общественно-политических объединений в законодательстве РФ в 1990-х гг.

Россия является отнюдь не первым государством, законодательство которого предусматривает государственное финансирование политических партий. Подобная практика распространилась в 1960-е гг. в некоторых европейских странах (ФРГ, Франции, Австрии, Швеции и т.д.). Во второй половине 1990-х гг. финансово поддерживали свои общественно-политические объединения более 40 государств. Причем это касалось не только развитых западных демократий, но и отдельных стран Африки, а также некоторых бывших социалистических государств [Платонова 2017, 188–189; Вершинин 2019, 83; Юдин 1996, 144–145]. В России государственное финансирование политических партий де-юре было закреплено в 2001 г. (после принятия ФЗ «О политических партиях»), а де-факто стало осуществляться в 2004 г. — по итогам выборов в IV Думу.

Столь длительная апроприация известной практики в РФ объясняется двумя факторами: во-первых, глубоким кризисом, поразившим экономику «переходного периода», когда в условиях острейшего бюджетного дефицита государству подчас не хватало средств для выполнения своих непосредственных расходных обязательств перед российскими гражданами, не говоря уже о «каких-то» партиях; во-вторых, сказывалось длительное доминирование партии-государства в лице КПСС, которую в годы «перестройки» демократы часто подозревали в активном использовании государственных средств. Поэтому после краха однопартийной системы некоторые российские политики считали госфинансирование новых партий неприемлемым [Gelman 2001, 185–186].

Подобный подход нашел отражение в позднесоветском законодательстве. Так, Закон СССР от 9 октября 1990 г. «Об общественных объединениях»² запрещал государственное финансирование политических партий и массовых общественных движений, преследующих политические цели, а также получение ими финансовой и материальной помощи из-за рубежа. Денежные средства общественных объединений формировались за счет вступительных и членских взносов, добровольных пожертвований, проведения различных публичных мероприятий, а также доходов от издательской и широкой производственно-хозяйственной деятельности, которая практически не ограничивалась.

Федеральный закон РФ «Об общественных объединениях» 1995 г.³ уже не содержал столь категоричного запрета на госфинансирование политических институций (в числе источников формирования их доходов средства государственного бюджета просто не упоминались). Отсутствие в новом нормативном акте прямого запрета на государственное финансирование общественно-политических объединений объясняется тем, что закон «О политических партиях», разрабатываемый в тот период, как раз таки допускал подобную практику. Правда, закон о партиях, хотя и был принят Думой в декабре 1995 г., так и не вступил в силу. Депутаты II Думы не нашли времени для доработки и принятия этого документа [Волгин 2020, 150–168].

Партийные лидеры в поисках спонсоров

Следует отметить, что оппозиционные общественно-политические объединения 1990-х гг. не были избалованы господдержкой, но вовсе не отказывались от перспективы ее получения. Так, во время обсуждения в Думе закона о партиях идею о финансировании партийно-политических институций из федерального бюджета наиболее активно отстаивали фракции, считавшие себя наиболее бедными: коммунисты, аграрии и либерал-демократы. В. Жириновский весной 1994 г. направил письмо премьер-министру В. Черномырдину, в котором требовал предоставить ЛДПР финансовую поддержку. Ссылаясь на опыт Германии, Жириновский на правах победителя требовал от Правительства 36 млрд (неденоминированных) рублей (то есть 21,5 млн долл.⁴). Однако, учитывая скудость отечественного бюджета, Владимир Вольфович был готов довольствоваться 1 млрд руб., то есть всего лишь полумиллионном долларов⁵. При этом сам Жириновский не скрывал, что за включение в предвыборный список ЛДПР с соискателей взималось не менее 300 тыс. долл., однако эти деньги являлись не взяткой, а «партийными взносами», а их внушительный объем свидетельствовал о престиже Либерально-демократической партии⁶. Одновременно в печати появилась информация о том, что избирательная кампания ЛДПР якобы проводилась на средства одной берлинской компании, которая вложила в победу партии Жириновского 63 тыс. марок⁷.

Во II Думе Жириновский, ссылаясь на все тот же опыт ФРГ, продолжал настаивать на госфинансировании парламентских партий (из расчета 3 марки за один голос в рублевом эквиваленте). «Если не будет кормить свои партии наш Президент, то эти партии будет кормить президент другой страны», — предостерегал Владимир Вольфович⁸. Одновременно лидер ЛДПР

² Закон об общественных объединениях // КонсультантПлюс [Электронный ресурс]. URL: <https://normativ.kontur.ru/document?moduleId=1&documentId=1136> (дата обращения: 01.03.2022).

³ Федеральный закон РФ «Об общественных объединениях» // СЗ РФ [Электронный ресурс]. URL: <https://www.szrf.ru/szrf/doc.php?nb=100&iSSID=1001995021000&docId=9> (дата обращения: 03.03.2022).

⁴ Курс доллара США в марте 1994 г. // Курсы валют в динамике [Электронный ресурс]. URL: <https://ratestats.com/dollar/1994/03/> (дата обращения: 03.03.2022).

⁵ Гарбузова О. «Партия победителей» требует денег от правительства // Ъ. 1994. 30 марта; Ростова Е. О 10 Нобелевских премиях.... // Новая еженедельная газета. 1994. 30 марта; Эх, Владимир Вольфович, что же дальше будет?.. // Российская газета. 1994. 6 апреля.

⁶ Петров Л. Лучше не изнашивать, а уговорить // Ъ. 1995. 25 августа.

⁷ Лысенко Б. Верните валюту! // Известия. 1994. 21 апреля.

⁸ Стенограмма заседания Думы, 16.01.1996 // Государственная Дума [Электронный ресурс]. URL: <http://transcript.duma.gov.ru/node/3002/> (дата обращения: 03.03.2022).

упрекал коммунистов в том, что они, возглавляя Комитет по делам общественных объединений и религиозных организаций, специально затягивают принятие закона о партиях: «...потому что вам выгодно, чтобы вы — старейшая партия — оставались, а чтобы новым помогал только Запад, и он их профинансирует так, чтобы Россия рухнула совсем»⁹. Нехватку этого закона ощущали не только партийцы. После выборов 1999 г. на этот пробел также обратил внимание председатель Центризбиркома А. Вешняков. Глава ЦИК упирал на то, что отсутствие известного акта делает особенно непрозрачной именно финансовую сторону деятельности политических партий. Поскольку финансовый контроль со стороны государства наступает только в период выборов, когда Центризбирком тщательно отслеживает финансированием избирательных кампаний¹⁰.

Между тем именно финансовая сторона деятельности общественно-политических объединений в 1990-е гг. оставалась наиболее непроницаемой. Партийные кассы имели «двойное дно»: первое было абсолютно открыто для общественности и демонстрировало, как правило, довольно скромные суммы, тогда как второе, наглухо прикрытое первым, хранило «в потаенных своих сумерках куда более значимые средства, добываемые всевозможными способами»¹¹. Ни для кого не было секретом, что бюджеты основных российских партий формировались за счет сотрудничества их руководства с крупнейшими банками и коммерческими (зачастую криминальными) структурами. Как цинично признался руководитель пресс-службы одного из ведущих российских банков: «Мы всем даем денег — разве что обделяем баркашовцев, анпиловцев и остатки “демшизы”. И только потому, что у них пока нет реальных планов попасть в Думу. Появится — поможем и им»¹². Отсутствие специального закона, регламентирующего подобное спонсорство, делало факты последующего парламентского лоббизма практически недоказуемыми.

Хотя партийные боссы пытались убедить общественность в том, что существуют исключительно на членские взносы. Так, Г. Зюганов говорил о партвзносах (1 тыс. руб.) как основном источнике доходов КПРФ. Благо массовость компартии (500 тыс. чел.) формально могла гарантировать ежемесячный доход в размере порядка полмиллиарда неденоминированных рублей¹³. Однако на самом деле ситуация выглядела несколько иначе. Так, по информации СМИ, бюджет той же КПРФ лишь на 15–20% формировался за счет членских взносов¹⁴. Эти цифры подтверждает Ю.Г. Коргунюк, изучивший финансовые отчеты основных российских партий: из поступивших в 1995–1996 гг. в бюджет КПРФ 3,5 млрд рублей на долю членских взносов приходилось всего 10% (то же самое можно сказать об остальных парламентских партиях). Характерной особенностью структуры партийных финансов в 1990-е гг. была крайне низкая доля членских взносов, а также доходов от хозяйственной деятельности при безусловном преобладании частных пожертвований от юридических и физических лиц. Впрочем, такая ситуация была типичной для большинства «многопартийных» стран [Коргунюк 2010, 88–89].

Закон «О финансировании политических объединений»: историческая справка

Проект закона «О финансировании политических объединений» (первоначальное название) был внесен в Думу 18 июля 1996 г. Субъектом законодательной инициативы и одновременно автором законопроекта выступил Виктор Зоркальцев, председатель Комитета по делам общественных объединений и религиозных организаций, член президиума ЦК КПРФ.

⁹ Стенограмма заседания Думы, 20.10.1999 // Государственная Дума [Электронный ресурс]. URL: <http://transcript.duma.gov.ru/node/2303/> (дата обращения: 03.03.2022).

¹⁰ Тропкина О. Вешняков не верит в массовые фальсификации на выборах // Независимая газета. 1999. 28 декабря.

¹¹ Сколько стоит место в Думе // Известия. 1995. 29 июня.

¹² Щербаков А. Приручает вождей капитал // Российская газета. 1998. 31 июля.

¹³ Архангельская Н. Интервью с Г. Зюгановым // Ъ. 1995. 6 июля.

¹⁴ Щербаков А. Приручает вождей капитал // Российская газета. 1998. 31 июля.

Этот документ стал одним из нескольких политико-правовых инициатив левой оппозиции, к которым приложил руку Виктор Ильич. Другим его «детисцем» стал закон «О политических партиях» (1995), а также «Об основных гарантиях оппозиционной деятельности в РФ» (1997). Однако, в отличие вышеупомянутых нормативных актов, которые все-таки стали федеральными законами, но не вступили в силу, закон «О финансировании...» так и остался законопроектом, не прошедшим даже первое чтение. Дата внесения документа неслучайна: спустя всего лишь два дня после завершения второго тура президентских выборов, который принес уверенную победу инкубенту. Как известно, своим успехом Б.Н. Ельцин был обязан отнюдь не только личной харизме, изрядно померкшей к середине 1990-х гг., но также неограниченному доступу к административно-финансовому ресурсу [Бреслауэр 2021, 306]. Притчей во языцех стала история с «коробкой из-под ксерокса» (на самом деле — из-под бумаги для ксерокса) с полумиллионом долларов США, выделенных на нужды президентской кампании кандидата № 1, которую члены его избирательного штаба пытались вынести из Дома Правительства.

Депутаты смогли подступиться к законопроекту лишь спустя восемь месяцев после его внесения. Понимая, что «закон о деньгах для политиков» (как называли его СМИ) ожидает непростая судьба, профильный комитет перед тем, как вынести документ на пленарное заседание Думы, 25 марта 1997 г. организовал парламентские слушания¹⁵. На мероприятии присутствовали представители Центризбиркома, Администрации Президента, аппарата Правительства, академических институтов РАН, общественных объединений и СМИ. Наибольшую дискуссию вызвал вопрос о государственном финансировании политических объединений. Мнения разделились: с одной стороны, партийцы были не против того, чтобы получать деньги от государства; с другой стороны, они понимали, тех небольших сумм (а рассчитывать на щедрое госфинансирование в условиях перманентного кризиса едва приходилось) явно не хватит, а любые сторонние пожертвования могли грозить суровыми санкциями (в случае принятия «жесткой концепции» господдержки, исключавшей частное финансирование партий)¹⁶.

В мае 1997 г. законопроект дважды рассматривался Советом Думы. Тогда было принято решение направить документ в парламентские комитеты и депутатские объединения, а также в Правительство и ЦИК для подготовки предложений и замечаний. Профильному комитету предписывалось с учетом поступивших рекомендаций подготовить документ к рассмотрению Госдумой¹⁷. Однако депутаты, вовлеченные в очередной виток противостояния с Президентом и Правительством, до конца 1997 г. так и не смогли вернуться к этому законопроекту. В следующем «дефолтном» году ситуация практически не изменилась. Хотя 21 апреля 1998 г. Совет Думы вновь рассмотрел закон и даже запланировал вынести его на пленарное заседание в октябре того же года. Пока депутаты решили направить доработанный документ с уточненным названием на экспертизу в Правительство¹⁸.

Последний раз название этого закона мелькало в СМИ в августе 2000 г. Тогда пресса отмечала, что законопроект, разработанный более трех лет назад, отныне признан приоритетным и будет вынесен на рассмотрение осенней сессии Госдумы. Вместе с этим законопроектом

¹⁵ Парламентские слушания в Государственной Думе. Вып. V (январь – июнь 1997). М.: Издание Государственной Думы, 1997. С. 38–39.

¹⁶ Никифорова В. Деньги для политиков // Советская Россия. 1997. 8 апреля.

¹⁷ О календаре рассмотрения вопросов Государственной Думой с 3 по 19 июня 1998 года // СЗ РФ [Электронный ресурс]. URL: <https://www.szrf.ru/szrf/doc.php?nb=100&issid=1001998022000&docid=2552> (дата обращения: 03.03.2022).

¹⁸ О примерной программе законопроектной работы Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации в период осенней сессии 1998 года // СЗ РФ [Электронный ресурс]. URL: <https://www.szrf.ru/szrf/doc.php?nb=100&issid=1001998040000&docid=383> (дата обращения: 03.03.2022); Проект федерального Закона «О финансировании деятельности политических объединений». Внесен депутатом Государственной Думы В.И. Зоркальцевым (не действует) // Гарант [Электронный ресурс]. URL: <https://demo.garant.ru/#/document/3103825/paragraph/4:8> (дата обращения: 19.02.2022; ограниченный доступ).

депутаты также планировали обсудить «хорошо забытые» законы «О правовых гарантиях оппозиционной деятельности в РФ» и «О политических партиях»¹⁹. Однако этим планам не суждено было реализоваться: 24 января 2002 г. проект закона «О финансировании деятельности политических объединений» был снят с рассмотрения Думы в связи с тем, что был отозван субъектом права законодательной инициативы. Время «законодательной самостоятельности» завершалось. Наступала иная эпоха, где деятельность немногочисленных «приближенных» партий щедро оплачивалась из госбюджета. Правда, для «неангажированных» представителей гражданского общества ставка по этому «политическому кредиту» оказалась непосильной.

Общая концепция закона

Общую концепцию предлагаемого нормативного акта В.Зоркальцев изложил в пояснительной записке, приложенной к проекту федерального закона²⁰. Ссылаясь на опыт парламентских (1993, 1995) и президентских (1996) выборов, разработчик настаивал на том, что эти избирательные кампании носили больше опытно-экспериментальный характер, а в законодательстве остается немало пробелов, связанных в том числе с порядком финансирования избирательных объединений и кандидатов. Зоркальцев отмечал, что финансовая деятельность политических партий контролируется лишь во время выборов. Такой порядок позволяет им накапливать «неконтролируемый ресурс» в период между избирательными кампаниями. Во-вторых, автор законопроекта указывал на то, что через избирательные фонды проходит лишь треть реальных предвыборных расходов, тогда как основная часть находится вне поля зрения полномочных органов. В-третьих, депутат озабочился непрозрачностью доходов разного рода политических менеджеров, услуги которых зачастую оплачивались «черным налом» и не облагались налогами.

В записке также подчеркивалось, что действующее законодательство регулирует исключительно финансовые расходы, тогда как те или иные избирательные объединения получают не только денежную, но и иную помощь (материальную, организационную, информационную) со стороны государственных и даже зарубежных спонсоров. Вышеназванные aberrации, по мнению разработчика, сделали возможным злоупотребление админресурсом, привлечение неучтенных финансовых средств (здесь депутат-коммунист не мог не вспомнить о пресловутом «ящике с долларами»). Все это, по мнению Зоркальцева, привело к тому, что в ходе трех прошедших избирательных кампаний был нарушен основополагающий принцип демократических выборов, предполагающий равенство политических конкурентов.

Основное содержание закона

В нашем распоряжении имеются два варианта федерального закона «О финансировании деятельности политических объединений». Первый вариант был внесен В.Зоркальцевым в нижнюю палату летом 1996 г., второй, немного измененный, позже был направлен на экспертизу в Правительство²¹. Законопроект включал всего 13 статей, что могло показаться чересчур лаконичным для нормативного акта, призванного урегулировать всю совокупность непростых «партийно-финансовых» проблем. Закон ставил своей целью установить единый порядок финансового и материального обеспечения деятельности политических объединений, а также

¹⁹Родин Н. Кремлю нужны настоящие партии // Независимая газета. 2000. 8 августа.

²⁰Пояснительная записка к проекту федерального закона «О финансировании политических объединений» (не действует). Председатель Комитета В.Зоркальцев // Гарант [Электронный ресурс]. URL: <https://demo.garant.ru/#/document/3103826/paragraph/24:12> (дата обращения: 19.02.2022; ограниченный доступ).

²¹Финансово-экономическое обоснование к проекту ФЗ «О финансировании политических объединений» // Гарант [Электронный ресурс]. URL: <https://demo.garant.ru/#/document/3100941/paragraph/1339:10> (дата обращения: 19.02.2022; ограниченный доступ).

обеспечить соответствующий госконтроль и транспарентность. Предметом регулирования выступали гражданские отношения, которые складывались между политическими объединениями, а также физическими и юридическими лицами, которые оказывали содействие этим партиям и движениям, а также отношения между политическими организациями и органами государственной власти (местного самоуправления).

Законодатель раскрывал основные терминологические понятия, некоторые из которых на тот момент отсутствовали в российском законодательстве. Так, под «политическим объединением» подразумевалось общественное объединение (политическая партия, политическая организация, политическое движение), основной целью которого являлось осуществление политической деятельности. Политическое объединение, согласно закону, могло выступать в любой организационно-правовой форме, предусмотренной действующим ФЗ «Об общественных объединениях». Во-первых, здесь стоит отметить, что вышеупомянутый рамочный закон пока что не раскрывал понятия «политическое объединение» (соответствующие поправки будут внесены лишь в середине 1998 г.). Во-вторых, Закон «Об общественных объединениях» на тот момент легитимировал пять основных организационно-правовых форм общественных объединений: общественная организация, общественное движение, общественный фонд, общественное учреждение и орган общественной самодеятельности. Как видно, последние три модели едва подходили именно для общественно-политического формирования. Так что здесь законодатель, что называется, немного погорячился.

Что касается политических партий, то, судя по всему, разработчик вряд ли планировал наделять эти организации особым правовым статусом. В законопроекте лишь значилось, что политическая партия есть политическое объединение, созданное в организационно-правовой форме общественной организации, основанное на фиксированном (индивидуальном) членстве. Между тем в принятом I Думой законе «О политических партиях» именно эти организации обладали исключительным правом выдвижения кандидатов в ходе выборов по спискам избирательных объединений, а также претендовали на государственное финансирование. Таким образом, едва ли можно говорить о едином концептуальном подходе профильного комитета к проблеме понимания и раскрытия правовой природы политических партий.

Кроме того, разработчик предлагал включить в число политических избирательные объединения и блоки, а также региональные и местные ячейки действующих общественно-политических партий и движений. Во-первых, едва ли стоило искусственно «множить сущности», отдельно записывая региональные и местные отделения зарегистрированных партий в реестр политических объединений. Во-вторых, избирательные объединения и блоки не являлись постоянными участниками политического процесса, а легитимировались лишь в период избирательных кампаний посредством временной трансформации действующих на тот момент общественных объединений, которые формально отвечали определенным правовым критериям, дающим им право участвовать в выборах. Получалось, что авторы законопроекта вместо того, чтобы устранить противоречия между законами «Об общественных объединениях» и «О выборах депутатов...» (как они изначально задумывали) и напрямую увязать правовую природу политического объединения с деятельностью по результативному участию в выборах, решили еще сильнее запутать ситуацию.

Определенные неясности возникали при попытке раскрытия понятий, связанных непосредственно с финансированием деятельности политических объединений. Так, например, статья «финансирование избирательной кампании избирательного объединения» выглядела, на первый взгляд, довольно странно. В первоначальном варианте под этим словосочетанием

подразумевалось исполнение политическим объединением определенных обязательств, возникших из оснований, непосредственно связанных с его участием в выборах. Исходя из этой формулировки, могло сложиться впечатление, будто то или иное политическое объединение перед голосованием брало на себя некие обязательства (например, получение определенного электорального результата, за недостижение которого ему могли грозить санкции). Впоследствии эта абберрация, казалось, была исправлена, и под «финансированием избирательной кампании политического объединения» законодатель стал понимать финансирование деятельности политического объединения, непосредственно связанной с его участием в выборах. Однако подлинный смысл этой абберрации становится до конца понятным только после ознакомления с текстом документа.

Разобравшись с терминологией, законодатель приступал к раскрытию основных положений, связанных с порядком финансирования деятельности политических объединений. При этом законопроект не касался проблем финансирования избирательных кампаний, которое, как гласил закон, должно было осуществляться в порядке, предусмотренном федеральным законодательством о выборах (то есть через специальные избирательные фонды), с учетом положений предлагаемого акта. Возникает вопрос: если финансовую сторону выборов, как и прежде, должно было регламентировать избирательное законодательство, тогда что, собственно, собирался регулировать предлагаемый нормативный акт (тем более в обосновании к законопроекту Зоркальцев, как мы помним, «грозил» покончить с «административно-финансовыми» злоупотреблениями как раз таки во время выборов)?

Сам же законопроект, касаясь проблем финансирования избирательных кампаний, утверждал необходимость исполнения политическими объединениями своих гражданско-правовых обязательств перед различными контрагентами, которые привлекались (нанимались) партийным руководством для проведения выборов. Об этом, в частности, свидетельствовало довольно странное положение, согласно которому исполнение обязательств политических объединений, вытекающих из договоров, связанных с их участием в выборах, должно было осуществляться не позднее одного месяца со дня голосования. Причем если политическое объединение не исполняло своих обязательств по финансированию избирательной кампании к вышеуказанному сроку, то избирательная комиссия могла обратиться в суд, который принимал решение об ответственности политического объединения в соответствии с настоящим законом.

Особо подчеркивалось, что исполнение обязательств политического объединения не могло быть возложено на третье лицо, если иное не предусматривалось договором между двумя и более политическими объединениями. В случае нехватки средств избирательного фонда партия или движение во исполнение своих обязательств, возникших из оснований, связанных с участием в выборах, были обязаны восполнить их недостаток за счет иных источников, предусмотренных гражданским законодательством, но при этом не превысить предельный объем финансирования избирательной кампании (в противном случае партии грозили судебные разбирательства). Иными словами, речь «банально» шла о своевременных выплатах партийным руководством гонораров, причитавшихся различным политтехнологам и прочим «специалистам», суммы которых (в национальной валюте) заранее фиксировались в договорах (на это Зоркальцев, как мы помним, указывал в обосновании к законопроекту, сокрушаясь по поводу «серых» зарплат политконсультантов).

Но стоило ли специально оговаривать в федеральном законе все те аспекты, которые и без того регламентировались гражданско-правовыми соглашениями, которые заключались партией с «командами профессионалов» перед выборами? Конечно, стремление законодателя сделать внутреннюю «избирательную кухню» более транспарентной (особенно на фоне отнюдь не прозрачных российских выборов) вполне понятно, но едва ли вышеназванные меры могли способствовать прекращению практики выплат «черного нала» или же беззастенчивого применения админресурса избранными кандидатами или партиями. Кроме того, в законопроекте речь шла об односторонней ответственности избирательных объединений за неисполнение своих гражданско-правовых обязательств «по финансированию выборов», но ничего не говорилось об «обратной ответственности» различных контрагентов, нанятых партийцами для проведения избирательных кампаний.

Что касается порядка финансирования деятельности политических объединений (безотносительно к выборам), то здесь законодатель делал особый упор, во-первых, на недопустимость использования иностранной валюты и, во-вторых, указывал на необходимость осуществления всех финансовых операций через специальный счет, который политическое объединение, а также его региональные отделения, приобретшие права юридического лица, открывали в банке по месту их регистрации. Все наличные денежные средства, поступавшие в качестве взносов или пожертвований, могли расходоваться политическим объединением только после их внесения на основной расчетный счет. Использование иных расчетных счетов не допускалось.

Благородный замысел законодателя вполне понятен. Но здесь опять же следовало учитывать два нюанса. Во-первых, до середины 1998 г. общественно-политические объединения имели право не регистрироваться в органах юстиции и, как следствие этого, не приобретать прав юридического лица со всеми сопутствующим атрибутами (расчетный счет в банке и т.д.). Во-вторых, существовала масса способов обойти запрет на привлечение дополнительных финансовых средств, в том числе — в инвалюте. Ведь даже в той пресловутой истории с «коробкой из-под ксерокса» так и не удалось установить причастность этих средств к избирательной кампании Ельцина (а вот попытка остановить их хищение обернулась для инициаторов известной операции плачевно).

Закон устанавливал, что в собственности политических объединений могло находиться любое имущество, а также денежные, материальные и иные объекты, владение которыми не противоречат действующему законодательству и уставу объединения. Использование для обеспечения деятельности политических объединений объектов государственной и муниципальной собственности не допускалось. Как видно, разработчики предполагали наделять политические формирования широкими имущественными правами, что в целом не противоречило нормам ФЗ «Об общественных объединениях», где перечень партийного имущества оставался, по сути, открытым. Такой подход также соответствовал международной законодательной практике. Лишь в отдельных странах были предусмотрены некоторые ограничения права собственности общественно-политических объединений [Юдин 1996, 141–142]. Стремление обеспечить прочную материальную базу общественно-политических институций РФ вписывалось в общую логику законопроекта, авторы которого также предлагали наделять политические ассоциации широкими правами для ведения опосредованной производственно-хозяйственной деятельности.

Исключительно важное значение имели статьи, раскрывавшие источники и размеры финансирования политических объединений. Формирование партийных бюджетов должно было осуществляться за счет членских взносов, добровольных пожертвований физических и юридических

лиц, собственных средств объединений, а также государственных субсидий. В этот перечень не включались средства избирательных фондов, которые создавались и расходовались партиями и движениями в соответствии с законодательством о выборах. Такой подход в целом соответствовал Закону «Об общественных объединениях» (за исключением упоминания о возможности госфинансирования). Не допускалось использование политическими объединениями денежных средств, собственниками которых являлись иностранные граждане и лица без гражданства, зарубежные юридические и физические лица, международные, религиозные, благотворительные организации, государственные органы и муниципальные образования, а также предприятия, в которых доля участия вышеупомянутых субъектов составляла не менее 25%.

Если запрет на использование государственных и муниципальных средств, а также фондов религиозных и благотворительных организаций являлось общим местом в международном законодательстве, то вопрос об иностранном финансировании политических организаций решался в национальном праве по-разному. В большинстве стран (Бразилия, Гвинея, Польша, Словакия, США, Франция, Эфиопия и т.д.) финансирование политических организаций из-за рубежа не допускалось, так как это рассматривалось как прямое вмешательство во внутренние дела государства. Причем в некоторых государствах получение денег от иностранных спонсоров являлось основанием для ликвидации партии (в Анголе, Габоне, Гвинее, Кабо-Верде, Сенегале). В то же время некоторые государства (Болгария, Испания, Канада, Конго, ФРГ, Мексика) допускали при определенных условиях ограниченную финансовую помощь из-за рубежа [Юдин 1996, 142].

Законом устанавливались предельно допустимые суммы, которые в течение года могли поступать в партийный бюджет из вышеназванных источников. Так, предельный объем поступлений от членских взносов не должен был превышать 100 тыс. МРОТ в год, что на 1 января 1998 г. составляло примерно 8,3 млн руб., или 1,4 млн долл.²² Добровольные пожертвования физических и юридических лиц, а также доходы от собственных средств не должны были превосходить 50 тыс. МРОТ и составляли 4,1 млн руб., или более 700 тыс. долл. (по каждому из трех вышеназванных источников доходов). Совокупный доход региональных отделений не должен был превышать 10 тыс. МРОТ, то есть более 800 тыс. руб., или 140 тыс. долл. Государственные субсидии составляли 5 тыс. МРОТ, то есть более 400 тыс. руб., или 70 тыс. долл. в год. Таким образом, общая сумма средств, поступивших на счет политического объединения в течение года по всем источникам финансирования, и, соответственно, максимальный объем всех денежных трат партии не должны были превышать 22 млн руб., или 3,7 млн долл.

Зарубежная практика знает немало примеров, когда законодатель ограничивал размеры денежных поступлений политических организаций (как частных пожертвований, так и государственных субсидий) [Юдин 1996, 143]. Вопрос в другом: чем именно руководствовался российский законодатель, когда устанавливал вышеуказанные пороговые суммы? Создается впечатление, будто разработчик исходил из максимальных объемов финансовых средств, которые смогли аккумулировать избирательные объединения на своих счетах в ходе выборов 1995 г., увеличив эти цифры вдвое. Так, лидером по объему предвыборного фонда на выборах во II Думу являлась ЛДПР, которая сумела собрать 11 млрд руб. (более 2 млн долл.)²³. Таким образом, законодатель считал, что для нормального существования федеральной партии

²² МРОТ в России по годам // Финкан [Электоральный ресурс]. URL: http://fincan.ru/articles/58_mrot-v-rossii-po-godam/ (дата обращения: 12.03.2022); Официальные курсы валют на заданную дату, устанавливаемые ежедневно // Банк России [Электронный ресурс]. URL: https://cbr.ru/currency_base/daily/?UniDbQuery.Posted=True&UniDbQuery.To=01.01.1998 (дата обращения: 12.03.2022).

²³ Вестник ЦИК РФ. 1995. № 17. С. 181–184.

вполне хватит примерно двух предвыборных бюджетов (не считая собственно средств, затрачиваемых на саму избирательную кампанию, которые, как мы помним, не входили в эти пороговые суммы).

Как бы то ни было, но эта скромная сумма (3,7 млн долл.), которую законодатель лишь гипотетически собирался установить в качестве предельно допустимой для политических объединений (которым еще предстояло заработать эти деньги), не идет ни в какое сравнение с теми «бюджетными щедротами», которые гарантировано получают современные парламентские партии РФ. Сегодня на почти аналогичный объем финансирования (3,3 млн долл.) могла бы рассчитывать только партия, получившая по итогам выборов в VIII Думу 3% (юридически значимый результат, дающий политической организации право на государственное финансирование). Однако таковых на прошедших выборах не оказалось.

Конечно, подобные аллюзии едва ли могут показаться уместными, особенно если учитывать изменения, прошедшие за последние четверть века в социально-экономическом положении России, а также меняющийся уровень мировой инфляции. Тем не менее это сравнение наглядно свидетельствует о том, что законодатель вовсе не собирался «подсаживать» политические объединения на бюджетные дотации, которые в годовом объеме предполагаемых партийных доходов не превышали 2%. Более того, в финансово-экономическом обосновании В. Зоркальцев указывал, что предлагаемый нормативный акт вовсе не предусматривает обязательное бюджетное финансирование политических объединений, а лишь допускает такой порядок при условии принятия соответствующего закона²⁴. Именно поэтому в самом законе не были зафиксированы критерии, в соответствии с которыми политические объединения могли претендовать на получение бюджетных средств. Таким образом, исходя из различных моделей государственного финансирования политических объединений, существующих в мировой практике, российский законодатель отдавал предпочтение системе с минимальной долей господдержки.

Дабы ориентировать партийцев на активное привлечение внебюджетных средств, законодатель, запретив политическим объединениям как некоммерческим организациям напрямую заниматься бизнесом, одновременно разрешал им учреждать или приобретать в собственность различные хозяйственные (коммерческие) структуры. В. Зоркальцев, будучи бывшим функционером КПСС, очевидно, вспомнил об успехах «производственно-хозяйственной» деятельности, которая осуществляла его партия на исходе «перестройки». Допуская широкие возможности по созданию «партийно-политических предприятий», он обосновывал это тем, что подобная практика освободит государство от дополнительных финансовых обязательств перед партиями и одновременно принесет дополнительные доходы в виде налоговых поступлений в бюджет.

С другой стороны, разработчик предусмотрел для «партийного бизнеса» некоторые послабления. Так, первоначально предлагалось освободить от НДС средства, поступившие на счета политических объединений в виде членских взносов и добровольных пожертвований физических и юридических лиц. Аналогичную льготу предлагалось распространить и на средства, поступившие от учрежденных политическими объединениями или же находящихся в их собственности фондов и предприятий. Однако в «правительственном» варианте законопроекта это положение отсутствовало; правда, делалась оговорка, согласно которой средства учрежденных политическими объединениями предприятий, направляемые

²⁴ Финансово-экономическое обоснование к проекту ФЗ «О финансировании политических объединений» // Гарант [Электронный ресурс]. URL: <http://ivo.garant.ru/#/document/3103828/paragraph/9:0> (дата обращения: 13.03.2022; ограниченный доступ).

на финансирование политической деятельности соответствующих организаций, исключались из налогооблагаемой прибыли предприятия. Введение налоговых льгот в отношении отдельных видов производственно-хозяйственной деятельности партий не являлось российским изобретением. Подобные подходы (в том или ином виде) предусматривало законодательство Франции, Польши, Канады [Юдин 1996, 142; Furi 2004, 152–153]. Другое дело, что в условиях кризисной экономики введение дополнительных налоговых льгот для политических формирований, в число которых, пользуясь пробелами в законодательстве, без труда могли затесаться коммерческие или даже полукриминальные структуры, вызывало понятные опасения экспертов.

Наделив некоммерческие политические объединения мощными, но при этом опосредованными финансово-экономическими возможностями, законодатель пытался предложить адекватные формы контроля. Во-первых, закон предусматривал введение в политических объединениях специальной должности казначея, который должен был осуществлять функции некоего внутривнутрипартийного аудита. Однако подобные полномочия в общественном объединении обычно осуществляли контрольно-ревизионные органы, в обязательном порядке формируемые в ходе учредительного съезда партии. Поэтому законодателю едва стоило специально назначать ответственного за партийные финансы в императивном порядке. Помимо внутреннего казначейского аудита, закон предусматривал внешний контроль за транспарентностью партийно-финансовых операций. Так, общественно-политические организации были обязаны предоставлять ежегодные финансовые отчеты в органы юстиции. Минюст, в свою очередь, готовил сводный отчет о финансовой деятельности всех политических объединений и представлял его в Счетную палату для утверждения и последующего опубликования (первоначальный вариант позволял Счетной палате возвращать Сводный отчет в Минюст для проведения дополнительной проверки в отношении отдельных организаций, чья финансовая деятельность казалась аудиторам СП сомнительной). В случае непредоставления политическим объединением финансового отчета в установленные законом сроки органы юстиции могли обратиться в суд с требованием ликвидации данного объединения.

Идея привлечь к финансовому контролю общественно-политических объединений Счетную палату не противоречила российскому законодательству²⁵. Что же касается намерения возложить на регистрирующие органы (Минюст и его региональные подразделения) функции партийно-финансового контроля, то такой порядок противоречил ФЗ «Об общественных объединениях», согласно которому вопросы об источниках финансирования той или иной организации, размеры получаемой прибыли, а также своевременная уплата налогов находились в ведении финансовых органов. Кроме того, ликвидация политического объединения за непредставление финансового отчета в срок также не была предусмотрена законом «Об общественных объединениях». Тем более что столь радикальную правовую санкцию обязательно должна была предвосхищать процедура приостановления деятельности объединения после вынесения соответствующей организации предупреждения. Зарубежное законодательство за известный проступок, как правило, лишало партии государственных субсидий, что выглядело более адекватной санкцией [Юдин 1996, 150].

²⁵ Федеральный закон от 11 января 1995 г. № 4-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации» // Гарант [Электронный ресурс]. URL: <https://base.garant.ru/5227833/> (дата обращения: 15.03.2022).

Заключение

Итак, проект федерального закона «О финансировании деятельности политических объединений» стал одним из починов левой оппозиции во II Думе. В отличие от своих «собратьев» (законов «о партиях» и «об оппозиции»), этот нормативный акт так и остался на уровне глубинных парламентских разработок, информация о которых (впрочем, как и текст самого документа) отнюдь не лежит на поверхности. Известная законодательная инициатива была обусловлена реакцией коммунистов на крайне несправедливый характер президентской кампании Бориса Ельцина в 1996 г. Однако в парламентской суете 1990-х гг., когда у оппозиционной Думы едва хватало времени на принятие действительно важных законов, у подобного рода политических инициатив не было шансов. Проблема заключалась отнюдь не только в том, что Б.Н. Ельцин не имел привычки подписывать законы, игравшие на руку левой оппозиции, представители которой контролировали Думу и желали закрепить свои преимущества юридически²⁶. Просто качество некоторых законопроектов, предложенных депутатами-коммунистами, подчас не выдерживало критики даже их коллег-парламентариев.

Не стал исключением акт «О финансировании...», который едва можно было отнести к фундированным законодательным проектам. Этот документ больше напоминал некую политическую декларацию о необходимости обеспечения государственного и общественного контроля за финансовой стороной деятельности партий и движений в целях борьбы с административным ресурсом, который препятствовал честной политической конкуренции. Документ имел существенные изъяны, например: терминологическая путаница, необоснованность предельно допустимых партийных доходов и одновременно расходов, перспектива чрезмерной коммерциализации некоммерческих по своей сути объединений, слабость государственного финансового контроля. Принятие данного акта грозило еще больше запутать ситуацию в «партийно-финансовой» сфере.

С другой стороны, говоря о недостатках законопроекта, следует помнить о том, что документ ни разу не выносился на пленарные заседания Думы, а потому не подвергался критическому обсуждению парламентариев, совместными усилиями которых его качество должно было улучшиться. Документ практически не обсуждался в печати, ибо не был широко известен экспертному сообществу. Вместе с тем нельзя не отметить некоторые положительные стороны этой законодательной инициативы. Во-первых, само стремление упорядочить финансовую сторону деятельности политических институций носило позитивный характер. Во-вторых, попытка опереться в известном вопросе на зарубежный опыт кажется вполне оправданной [Funding of Political Parties and Election Campaigns 2014; Hopkin 2004, 653–675]. Но самое главное заключается в том, что законодатель желал видеть общественно-политические объединения именно автономными формированиями, не зависящими от государственного бюджета, но имевшими при этом собственные диверсифицированные источники доходов. Это, в свою очередь, ориентировало партийных боссов на активное, глубокое и всестороннее взаимодействие с институтами гражданского общества, а не на поиск спонсоров в высоких правительственных кабинетах (со всеми вытекающими из такого сотрудничества политическими последствиями).

Список литературы:

Бреслауэр Дж. Горбачев и Ельцин как лидеры. СПб.: Academic Studies Press, 2021.

Вершинин А.И. Государственное финансирование политических партий как гарантия многопартийности: перспективы реформирования // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. 2019. № 3. С. 81–92.

²⁶ Родин Н. Кремлю нужны настоящие партии // Независимая газета. 2000. 8 августа.

Волгин Е.И. Судьба закона РФ «О политических партиях» во второй половине 1990-х гг.» // Вестник Московского университета. Сер. 21: Управление (государство и общество). 2020. № 3. С. 150–168.

Долгих Ф.И. Прямое государственное финансирование текущей деятельности политических партий в России в 2004–2017 годах // Сравнительное конституционное обозрение. 2018. № 6. С. 49–61. DOI: [10.21128/1812-7126-2018-6-49-61](https://doi.org/10.21128/1812-7126-2018-6-49-61)

Коргунюк Ю.Г. Финансирование партий в постсоветской России: между бизнесом и властью // Полития. 2010. № 3–4. С. 87–120. DOI: [10.30570/2078-5089-2010-5859-3-87-120](https://doi.org/10.30570/2078-5089-2010-5859-3-87-120)

Платонова Н.И. К вопросу об изменении размера государственного финансирования политических партий // Общество: политика, экономика, право. 2018. № 8. С. 84–87. DOI: [10.24158/pep.2018.8.16](https://doi.org/10.24158/pep.2018.8.16)

Платонова Н.И. Финансирование текущей деятельности политических партий в России и зарубежных странах: сравнительно-правовой анализ. М.: МГИМО – Университет, 2017.

Хубецов Г.С. Магистральные источники финансирования деятельности политических партий и их региональных отделений в Российской Федерации // Право и государство: теория и практика. 2020. № 7. С. 56–57.

Шогенов И.Р. О некоторых вопросах финансирования деятельности политических партий // Общество и право. 2017. № 3. С. 193–196.

Юдин Ю.А. Финансирование политических партий в зарубежных странах (правовая регламентация) // Государство и право. 1996. № 6. С. 140–150.

Funding of Political Parties and Election Campaigns. A Handbook on Political Finance / ed by. E. Falguera, S. Jones, M. Ohman. Stockholm: International IDEA, 2014.

Furi M. Bill C-3: An Act to Amend the Canada Elections Act and the Income Tax Act // Legislative summary; LS-461E 2004. URL: <https://publications.gc.ca/collections/Collection-R/LoPBdP/LS/373/373-461-1E.pdf>

Gelman V. The Iceberg of Russian Political Finance // Contemporary Russian Politics: A Reader / ed. by A. Brown. New York: Oxford University Press, 2001. P. 185–186.

Hopkin J. The Problem with Party Finance: Theoretical Perspectives on the Funding of Party Politics // Party Politics. 2004. Vol. 10. Is. 6. P. 653–675. DOI: <https://doi.org/10.1177/1354068804046911>

References:

Breslauer G. (2021) *Gorbachev and Yeltsin as Leaders*. Saint Petersburg: Academic Studies Press.

Dolgikh F.I. (2018) The Direct State Financing of the Current Activities of Political Parties in Russia in 2004–2017. *Sravnitel'noye konstitutsionnoye obozreniye*. № 6. P. 49–61. DOI: [10.21128/1812-7126-2018-6-49-61](https://doi.org/10.21128/1812-7126-2018-6-49-61)

Falguera E., Jones S., Ohman M. (eds.) (2014) *Funding of Political Parties and Election Campaigns. A Handbook on Political Finance*. Stockholm: International IDEA.

Furi M. (2004) Bill C-3: An Act to Amend the Canada Elections Act and the Income Tax Act. *Legislative summary; LS-461E*. Available at: <https://publications.gc.ca/collections/Collection-R/LoPBdP/LS/373/373-461-1E.pdf>

Gelman V. (2001) The Iceberg of Russian Political Finance. In: Brown A. (ed.) *Contemporary Russian Politics: A Reader*. New York: Oxford University Press. P. 185–186.

Hopkin J. (2004) The Problem with Party Finance: Theoretical Perspectives on the Funding of Party Politics. *Party Politics*. Vol. 10. Is. 6. P. 653–675. DOI: <https://doi.org/10.1177/1354068804046911>

Khubetsov G.S. (2020) Magistral Sources of Funding for the Activities of Political Parties and Their Regional Offices in the Russian Federation. *Pravo i gosudarstvo: teoriya i praktika*. № 7. P. 56–57.

Korgunyuk Yu.G. (2010) Financing of Parties in the Post-Soviet Russia: Between Business and Power. *Politiya*. № 3–4. P. 87–120. DOI: [10.30570/2078-5089-2010-5859-3-87-120](https://doi.org/10.30570/2078-5089-2010-5859-3-87-120)

Platonova N.I. (2017) *Finansirovaniye tekushchey deyatel'nosti politicheskikh partiy v Rossii i zarubezhnykh stranakh: sravnitel'no-pravovoy analiz* [Financing the current activities of political parties in Russia and foreign countries: A comparative legal analysis]. Moscow: MGIMO — Universitet.

Platonova N.I. (2018) Changing the Level of Public Funding to Political Parties. *Obshchestvo: politika, ekonomika, pravo*. № 8. P. 84–87. DOI: [10.24158/pep.2018.8.16](https://doi.org/10.24158/pep.2018.8.16)

Shogenov I.R. (2017) On Some Issues of Financing the Activities of Political Parties. *Obshchestvo i pravo*. № 3. P. 193–196.

Vershinin A.I. (2019) Government Funding of Political Parties as a Guarantee of a Multiparty System: Prospects of Reformation. *Vestnik Voronezhskogo gosudarstvennogo universiteta. Seriya: Pravo*. № 3. P. 81–92.

Volgin E.I. (2020) The Problem of the Adoption of the Law “On Political Parties” in the Second Half of the 1990s. *Vestnik Moskovskogo universiteta. Ser. 21: Upravleniye (gosudarstvo i obshchestvo)*. № 3. P. 150–168.

Yudin Yu.A. (1996) *Finansirovaniye politicheskikh partiy v zarubezhnykh stranakh (pravovaya reglamentatsiya)* [Financing of political parties in foreign countries (legal regulation)]. *Gosudarstvo i pravo*. № 6. P. 140–150.

Дата поступления/Received: 25.03.2022

Ингуши и осетины в составе российского и советского государства (XVIII–первая половина XX в.): к предыстории конфликта 1992 г.

Исаев Шамхан Тимурович

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

E-mail: isshamkhan@mail.ru

Аннотация

В статье рассматривается история пребывания ингушей и осетин в составе российского и советского государства, выявляются предпосылки формирования конфликта между этими народами. Осетино-ингушский конфликт, принявший в 1992 г. острую форму пусть и кратковременного, но вооруженного противостояния, по сей день остается проблемной ситуацией в области межнациональных отношений на территории Российской Федерации. Для урегулирования этого конфликта до настоящего времени не принимаются должных мер. Анализируя исторические предпосылки противостояния, автор исследует политику, проводившуюся Российской империей, а затем и Советским Союзом в отношении осетин и ингушей. Отмечается, что различия в путях развития осетинского и ингушского этносов, в их этноконфессиональном облике обусловили разное отношение имперских, а затем советских властей к данным этническим группам. Историческая память ингушей и осетин не несет следов давней вражды двух народов друг с другом, напротив, оба этноса, ввиду географической близости, развивали родственные связи, вследствие чего образовались фамилии, которые по сегодняшний день встречаются как среди осетин, так и среди ингушей. Однако развитию острой конфликтной ситуации активно способствовала политика, проводимая советской властью в 1930-е гг., а депортация вайнахских народов 1944 г. и последующая передача Пригородного района осетинам положили начало возникновению острого конфликта между осетинами и ингушами. Учет исторических обстоятельств должен создать основу для поиска путей разрешения осетино-ингушского конфликта на современном этапе.

Ключевые слова

Осетины, ингуши, конфликт, этнос, Российская империя, большевики, СССР, Владикавказ.

Ingush and Ossetian Peoples as a Part of Russian and Soviet States (18th–First Half of 20th century): To the Prehistory of 1992 Conflict

Shamkhan T. Isaev

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

E-mail: isshamkhan@mail.ru

Abstract

The article covers the history of Ingush and Ossetian people as a part of Russian and Soviet states and the prerequisites for forming the conflict between these two nations. In 1992 The Ossetian-Ingush conflict exploded into an armed uprising. Even though it was short-termed, it is still an issue in the area of interethnic relations in Russian Federation. The appropriate measures haven't been considered for resolving this conflict yet. The author studies the policy of the Russian Empire, and then the USSR for Ingush and Ossetian by analyzing historical background of the conflict. The article acknowledges that the differences between the development paths of Ingush and Ossetian, and ethnic religious characteristics of these nationalities have caused different attitudes of the imperial and then Soviet authorities to these ethnic groups. The historical memory of Ingush and Ossetian relations doesn't trace enmity, on the contrary, both ethnoses, due to geographical proximity to each other, developed kinship ties with each other, as a result of which surnames were formed, which are still found among both Ossetians and Ingush. However, the policy that had been pursued by Soviet authorities in 1930-s actively contributed to the escalation of the acute conflict and the deportation of the Vainakh peoples in 1944 and the subsequent transfer of the Prigorodny district to Ossetians marked the beginning of an acute conflict between Ossetians and Ingush. Taking into consideration particular historical circumstances it is important to create a basis for finding the ways to resolve the Ossetian-Ingush conflict at the present stage.

Keywords

Ossetians, Ingush, conflict, ethnos, Russian Empire, the Bolsheviks, USSR, Vladikavkaz.

Введение

Конфликты на этнической (этноконфессиональной) почве являются важнейшим видом этнополитического противостояния в различных странах мира. К началу XXI в. в мире было зафиксировано более двухсот этнополитических конфликтов [Stavenhagen 1996, 11]. Осетино-ингушский конфликт 1992 г., квалифицируемый в литературе как этнотерриториальный, был первым на территории Российской Федерации, который перешел в фазу открытого противостояния. Кратковременное вооруженное столкновение привело к разрушительным последствиям, окончательно ликвидировать которые не удается до сих пор. Особо следует отметить, что ни разу за весь постконфликтный период между сторонами не произошло новых вооруженных столкновений. Именно осетино-ингушский конфликт оказался единственным

в отечественной истории, урегулирование которого происходило на основе переговорного процесса. Значимость данного прецедента определена еще и тем, что таким образом разрешаются противоречия не просто между этническими группами, но и между двумя субъектами одного государства.

Актуальность изучения данной проблемы усиливается также и тем, что этот конфликт по сей день является проблемной ситуацией в области межнациональных отношений на территории Российской Федерации, принявшей острую форму вооруженного противостояния, пусть и кратковременного¹. Роковую роль в подобном развитии событий сыграло отсутствие скоординированной и четко выверенной национальной политики, необходимой политической воли у тогдашнего российского руководства.

Действия федеральных властей того времени наглядно продемонстрировали, что в то время они были мало озабочены вопросами этнополитических отношений, в том числе насущными проблемами репрессированных народов, а были заняты исключительно борьбой за власть. Вместо того, чтобы выполнить роль арбитра в противостоянии противоборствующих сторон, федеральные силовые структуры сами стали стороной конфликта и усугубили постконфликтную ситуацию. Конфликт был в полном смысле «загнан вглубь», но не разрешен. Ответственность за это во многом лежала и лежит как на органах власти и руководителях на местах, так и на государственной власти в целом. При этом по прошествии времени темпы урегулирования конфликта ничуть не ускорились [Чибиров 2016, 25].

Некоторые исследователи относят осетино-ингушский конфликт к категории «спящих»: основная причина столкновений не устранена, а значит, сохраняется потенциал их перехода в «острую» фазу [Ушпаров 2020, 258]. При этом на официальном уровне «спящие» конфликты, как правило, считаются разрешенными, в отличие от «замороженных». При анализе двух указанных типов конфликтов как на официальном уровне, так и в публичном дискурсе наблюдается принципиальная разница в оценке причин противостояния, характеристике «острой фазы» и способов достижения устойчивого мира [Smetana, Ludvik 2019, 4]. Рассматриваемый конфликт также справедливо обозначается как «типичный горизонтальный конфликт между двумя субъектами Российской Федерации» [Rezvani 2010, 420].

Для построения четкой и выверенной политики разрешения данного конфликта следует определить истоки возникновения противоречий между этническими группами и выявить факторы, повлиявшие на создание конфликтной ситуации.

Осетинские и ингушские общества на начальном этапе экспансии Российской империи

Исток возникновения осетино-ингушских противоречий восходит к XVIII в. Именно в это время территория Кавказа вместе с населявшими данную территорию обществами попадает в сферу интересов Российской империи. В ходе проникновения на Северный Кавказ различные представители российского государства, начиная от путешественников и заканчивая военными разведчиками, изучали кавказские местности и народы, оставляя первые письменные свидетельства об истории этих народов, в том числе осетин и ингушей, доступные современным исследователям.

¹ Мейриев Х.М. Осетино-ингушский конфликт в контексте современной геополитики России: дис... канд. полит. наук. М., 2016. С. 5.

Сразу следует отметить, что историческая судьба осетин и ингушей очень схожа и эти народы имеют достаточно много общего в контексте утверждения в XVIII в. власти Российской империи на Северном Кавказе. Оба народа достаточно позитивно встретили российскую экспансию, желая получить военную защиту от соседних кавказских народов, оказывавших на них сильное влияние, в частности кабардинцев.

В свою очередь, для России такая союзническая тенденция также казалась очень выгодной. Укрепление на Кавказе государственного порядка должно было обеспечить стабильность и безопасность российских коммуникаций, проходящих через земли осетин и ингушей в Грузию [Цуциев 1998, 10], с учетом того, что грабежи и блокирование дороги в Грузию со стороны кавказских народов были достаточно частыми явлениями. Кроме того, переход осетин и ингушей под покровительство России сопровождался христианизацией данных народов. Это также было очень выгодно российским властям, которые в последующем использовали принявших христианство горцев для укрепления своих стратегически позиций на Кавказе.

Характеризуя положение осетин и ингушей на этапе их включения в сферу российского влияния, следует упомянуть о существовании особой этнической группы — джераховского общества. Эта группа состояла преимущественно из ингушей, но при этом являлась своего рода смешанным этническим буфером между Ингушетией и Осетией [Там же, 13], что определялось этническим расположением джераховцев на границе с тагаурским обществом осетин. При этом нужно сказать об интенсивной миграции джераховцев в середине XVIII–начале XIX в. на территорию нынешнего Пригородного района, где в 1783 г. российские власти основывают Владикавказскую крепость.

Отметим, что осетины-тагаурцы в части «приграничной полосы» (район нынешней Балты — южного пригорода Владикавказа) платили в середине XVIII в. ингушам подати. Это, на наш взгляд, свидетельствует или о том, что данные земли ранее принадлежали ингушам и контролировались ими, или же о том, что осетины платили в обмен на гарантию безопасности со стороны ингушских обществ [Там же, 14].

В конце XVIII–начале XIX в. ингушская миграция на запад существенно усиливается. Этнический состав территории нынешнего Пригородного района, в том числе района Заурово, заметно меняется, возникают новые ингушские аулы. Следует отметить, что в 1784 г. Владикавказская крепость была снесена в связи со сложной военно-политической обстановкой, обусловленной очередным нарастанием противоречий с Османской империей и восстанием в Чечне под руководством шейха Мансура. Когда же Владикавказская крепость была восстановлена (1803), местные российские власти в целях обеспечения ее безопасности стремились опереться на близлежащие ингушские аулы. К этому же времени восстанавливается и осетинский Владикавказский аул, примыкающий к ингушским.

Сближение осетин и ингушей с российскими властями, обусловленное взаимными интересами, постепенно усиливалось, и в 1810 г. между ингушскими старейшинами и комендантом Владикавказа И.П. Дельпоццо был заключен договор, согласно которому стороны взяли на себя ряд обязательств. Так, ингушские общества в лице старейшин заявляли, что «всех врагов российскому престолу е.и.в., почитая за таковых здешних окружающих нас мухаммеданского закона народов, мы должны считать равным образом и своими врагами» [Мартиросиан 1933, 45].

В обмен на помощь ингушей российские власти обязывались обеспечить им справедливое управление, защиту и преимущества в виде закрепления за ними земель и лесов по правую сторону течения реки Терек. Таким образом, ингуши получили официальную санкцию властей, закрепляющую за ними фактически уже освоенные ими земли, а также гарантию на расширение территории их проживания.

В то же время и вплоть до 1820-х гг. активно набирает обороты переселение осетин из нагорной полосы на Владикавказскую равнину. В 1822 г. российская администрация в лице командующего Отдельным Кавказским корпусом А.П. Ермолова приступила к реализации плана, предусматривающего защиту кабардинских земель, объявленных российским владением, путем строительства укреплений на малокабардинской плоскости и обеспечения их прикрытия союзными России горскими обществами, в том числе осетинами. В результате 2/3 малокабардинской плоскости заняли осетинские общества Дигор, Алагир, Куртат и Тагаур, и к 1840 г. эти территории уже были заселены ими.

В целях дальнейшего анализа необходимо особо отметить один очень важный момент. Еще до того, как российские власти решили, что могут распоряжаться землями различных народов империи, ингуши уже заселили Владикавказскую равнину и освоили данные территории. Они воспринимали полученную от России «санкцию владения» лишь как естественное и закономерное признание того, что эти земли являются их исторической территорией и «внешний» суверен как бы соглашается с естественным порядком вещей.

Переселение на равнину осетин произошло несколько позже, и роль России в наделении их землей была куда существеннее: только под ее защитой и с ее санкции осетины могли освоить эти земли. Поэтому, когда впоследствии российские власти переселяли осетинские или ингушские общества, эти народы воспринимали такое решение по-разному. Если для осетин это представлялось неизбежным явлением, и их недовольство выражалось в апелляциях к тем же властям, то для ингушей изъятие их земель проходило более болезненно. Протест выражался в многочисленных бунтах, отражавших тот факт, что земля воспринималась ингушами как историческое владение тех или иных тейпов, как нечто священное и основополагающее, а не дарованное государством.

Развитие осетинского и ингушского народов во второй половине XIX века

В 1830-е гг. продвижение России на Северный Кавказ сопровождалось установлением российских военно-административных институтов. Принимая во внимание ожесточенное сопротивление со стороны Чечни и нежелание чеченского общества входить в число подданных империи, Россия принимала меры по блокаде имамата Шамиля путем строительства укреплений, отделяющих Чечню от Центрального Кавказа, и создания на окраинах своей империи полос, заселенных казаками.

Казачья полоса расселения протянулась через Владикавказскую равнину, оставляя при этом за осетинами значительные участки тех земель, которыми их наградила империя. Ингушам повезло намного меньше: в связи с тем, что казаки заняли все предгорные участки и часть нагорной полосы, ингушская территория была разделена, что затрудняло функционирование хозяйства.

Анализируя хронологию развития осетинских и ингушских обществ в составе России, следует также отметить, что в 1830-е гг. в среде осетин происходит постепенное разрушение межобщинных и межфамильных барьеров и формируется единое надтерриториальное сообщество. Кроме того, осетины отходят от набеговой культуры и активнее интегрируются в русскую государственность. Ингуши же, напротив, сохраняли свою тейповую структуру, набеговая система продолжает играть значительную роль в их общественном укладе. В 1840–1860-х гг. завершается исламизация ингушей, несмотря на изначальную попытку российских властей осуществить христианизацию этого народа. Тут следует отметить, что с распространением мюридизма упадок христианства стал ощутим и среди осетин, в связи с чем наместник М.С. Воронцов запрещал переход христиан в «магометанство» [Гатагова 2016, 57].

Следует отметить, что в глазах российских властей конфессиональный фактор играл очень важную роль. Христианские народы считались более надежными подданными православной империи, что также уменьшало шансы ингушей на получение от России значительных привилегий. Более того, принятие осетинами христианства способствовало и повышению образовательного уровня этого сообщества. Православные религиозно-просветительные организации являлись основным институтом распространения русской грамоты, что также способствовало аккультурации осетин, освоению ими культурных норм основной части населения России. Так, с 1860 г. начало действовать «Общество восстановления православного христианства на Кавказе», призванное возродить традиции миссионерской деятельности Осетинской духовной комиссии, учрежденной еще в 1745 г. При этом Общество занималось не только пропагандой православия среди горцев, но также обладало полномочиями по открытию в крае церковноприходских школ [Гатагова, Трепавлов 2019, 174].

Таким образом, в 1840–1860-е гг. отчетливо выявились различия путей развития ингушских и осетинских обществ в составе империи. Понимала это и власть, выстраивавшая свою политику с учетом этих изменений. В данном контексте ингушские сообщества все в большей степени воспринимались как «нестабильные» и «ненадежные», а осетинские аулы — как опора. Их территория включалась в пределы Владикавказской крепости. Ингушей же власти, обвиняя в пособничестве чеченцам и Шамилю, в качестве наказания переселяли подальше от границ, а на месте их аулов размещали православные осетинские поселения [Березов 1980, 118]. Территориально-земельное размежевание между различными этническими группами при этом существенно усложнилось, а положение ингушей ухудшилось. Земли, на которых ранее расселились ингушские общества и которые когда-то обрабатывали, российские власти предоставили в распоряжение осетин и казаков.

Насколько были обоснованы обвинения в пособничестве чеченцам, предъявлявшиеся ингушам? Такая помощь, возможно, оказывалась, однако трудно сказать, носила ли она системный характер, или это были единичные случаи. Вполне возможно, что ингуши время от времени скрывали у себя в домах чеченцев, которым грозила опасность, или отказывались давать властям информацию о разыскиваемых чеченцах, даже если видели их или знали, где они находятся. Здесь надо учитывать особенности традиционных представлений ингушей, которые сохранялись в их среде, несмотря на то, что к тому времени Ингушетия давно находилась под контролем империи. Согласно этим представлениям, вайнах не мог отказать в помощи другому вайнаху и тем более сдать его властям. Следование подобным установкам неизбежно вело к конфликтам с российской администрацией.

Начиная с 1860-х гг. в рамках административно-территориального деления на Кавказе формируются округа преимущественно по этническому принципу, хотя в некоторых местах административные границы разделяли этнически единые общества. Так случилось с адыгскими народами, а также карачаевцами и балкарцами, которые по сей день отделены друг от друга. Сходной была ситуация с вайнахскими этническими сообществами, состоящими из чеченцев и ингушей. Они имели все возможности для этнополитического развития в рамках единой территориальной единицы. Причина, по которой этого не произошло, могла заключаться в административно-территориальных манипуляциях, проводимых российской властью (окружное разделение, установление между народами казачьих анклавов).

Российские власти после окончания Кавказской войны, видимо, опасались консолидации кавказских народов, особенно чеченцев и ингушей, близких в этническом отношении. Такая консолидация могла способствовать формированию крупного очага сопротивления

российским властям, а повторения полувековой Кавказской войны никто не хотел. В данном контексте следует отметить и то, что осетинское общество сильно отличалось от всех своих соседей в части интеграции в Российскую империю: оно гораздо органичнее и быстрее адаптировалось как к имперско-государственным, так и к социально-гражданским реалиям метрополии [Цуциев 1998, 41].

Естественно, у властей полностью российско-ориентированное православное осетинское общество вызывало больше доверия, чем ингуши, подверженные «мухаммеданскому» влиянию, сохраняющие свою набеговую систему и закрытую культуру, понятную лишь другому вайнахскому народу.

Следует также отметить, что в рамках административно-территориального деления у ингушей до 1905–1906 гг. не было своего округа. Сначала они входили во Владикавказский (состоящий к тому моменту преимущественно из осетин) округ, затем перешли в Сунженский казачий отдел, и лишь к 1905–1906 гг. был учрежден Назрановский округ. При этом ингушские территории во время пребывания их в составе Владикавказского округа управлялись из Владикавказа, затем, когда они входили в Сунженский казачий отдел, — из станицы Слепцовской, а центром Назрановского округа была назначена Назрань. Однако в связи с отсутствием соответствующих зданий и помещений для управленческого штаба в двух последних населенных пунктах администрация округа была размещена во Владикавказе.

Данный исторический эпизод воспринимался ингушами как свидетельство возвращения центра Ингушетии во Владикавказ. Осетины же рассматривали этот город лишь как место временного размещения органов управления делами ингушей. Однако следует заметить, что в начале XX в. Владикавказ не был ни политически, ни этнодемографически «осетинским». Администрация округов того времени не была национальной, а этнический состав соответствовал статусу не осетинской столицы, а русской областной [Там же, 40].

Таким образом, уже к концу XIX–началу XX в. сложилась ситуация, в рамках которой политика, проводимая российской властью на Северном Кавказе, велась с учетом уровня доверия к тем или иным этническим группам.

Роль советской государственности в развитии осетино-ингушских отношений до 1944 года

Сложившаяся в начале XX в. ситуация не могла не привести в дальнейшем к кризису этнических отношений, который перешел в открытую форму с началом Гражданской войны, в ходе которой сложилось два противоборствующих союза. Ингуши единым фронтом выступили против имперской государственности и олицетворяющего ее казачьего общества, получив при этом поддержку чеченцев, осетинских левых сил и части мусульман, также представляющих осетинское общество, в то время как основная часть осетин в тесном союзе с казачьим обществом противостояли установлению власти большевиков.

В ходе периодических столкновений между противоборствующими сторонами в 1920 г. советская власть приняла решение о выселении четырех казачьих станиц с ингушских земель (Тарской, Сунженской, Воронцово-Дашковской и Фельдмаршальской). Годом спустя Всероссийский центральный исполнительный комитет издал декрет об образовании Горской Автономной Советской Социалистической республики в составе РСФСР с шестью округами: Чеченским, Ингушским, Осетинским, Кабардинским, Балкарским и Карачаевским. При этом Владикавказ и Грозный были выделены в отдельные административные единицы.

Следует отметить, что поддержка ингушами революции и большевизма была обусловлена в первую очередь земельными противоречиями с казаками и обещанием новых властей решить эту проблему, возвратив ингушам потерянные в 1859–1861 гг. земли [Там же, 51]. Забегая вперед, следует отметить, что ожидания ингушей не сбылись, а действия советских властей способствовали разжиганию одного из самых серьезных конфликтов на постсоветском пространстве.

Таким образом, если ингушское общество в целом приветствовало установление советской государственности, то осетинское оказалось расколотым вследствие политических разногласий.

Практически сразу после образования Горской АССР начался стремительно развивавшийся ее распад на этнические автономии. Более обеспеченные землей этнические округа не хотели рисковать своим благополучием, опасались, что будут приняты решения о перераспределении земельных владений, что подталкивало на соответствующие шаги. Так, первой добилась самостоятельности Кабарда, затем Карачай, Чечня и Балкария, а к 1924 г. в состав Горской АССР фактически входило лишь три округа — Осетинский, Ингушский и Казачий с неизменным общим административным центром во Владикавказе. В 1924 г. Горская АССР окончательно разделилась на Северо-Осетинскую и Ингушскую автономные области, а также был образован Сунженский казачий округ, при этом самостоятельный статус Владикавказа остался прежним.

Касаясь вопроса о статусе Владикавказа в 1924–1933 гг., надо отметить теорию «разделения Владикавказа на левобережный осетинский и правобережный ингушский» [Магомедов 1974, 81], которую можно рассматривать как один из вариантов разрешения осетино-ингушского конфликта. При этом важно, что в период 1922–1933 гг. отношение центральной власти к ингушскому и осетинскому народам было в целом справедливым.

Вместе с тем в эти же годы происходят постепенные изменения, в ходе которых Осетия, ранее воспринимавшаяся как «белая», то есть противостоящая советской власти, за короткий срок превращается в самый «советизированный» из всех северокавказских регионов, возвращая себе статус «избранницы» центра. Для Ингушетии же, напротив, перспективы складываются не столь радужно, впрочем, как и для Чечни. Если ранее большевики и вайнахские народы являлись союзниками в борьбе с имперской государственностью, то в процессе утверждения большевизма как государства-империи с открытой нетерпимостью ко всем религиям вайнахи переходят в ряды противников такого государства. Принципы и цели советской социально-экономической трансформации были абсолютно несовместимы с приверженностью вайнахов жестким тейповым связям и религии. Коллективизация и духовная советизация — это два основных фактора, обусловивших в 1920-е гг. разрыв значительной части вайнахов с режимом [Цуциев 1998, 58].

При этом по мере своего развития большевистский режим именно в Осетии обрел прочную социальную базу. Осетия по количеству коммунистов и советских школ в десятки раз опережала своих горских соседей, что говорило о значительно большей приверженности осетин советским порядкам по сравнению с другими северокавказскими регионами [Там же].

В 1931 г. Президиум ЦИК СССР вынес постановление о переименовании города Владикавказа в город Орджоникидзе², а спустя два года ВЦИК принял решение, заложившее основу для возникновения в дальнейшем осетино-ингушского конфликта: Орджоникидзе был включен

² Президиум центрального исполнительного комитета СССР. Постановление от 3 сентября 1931 года «О переименовании г. Владикавказа в г. Орджоникидзе» // Библиотека нормативно-правовых актов СССР [Электронный ресурс]. URL: http://www.libussr.ru/doc_ussr/ussr_3776.htm (дата обращения: 15.02.2022).

в состав Северо-Осетинской автономной области³, а в 1934 г. Ингушетия и Чечня объединились, образовав Чечено-Ингушскую автономную область с центром в г. Грозном⁴.

Следует отметить, что ингушская сторона еще тогда выступала против включения г. Орджоникидзе в состав Северо-Осетинской автономной области, справедливо отмечая, что на территории Пригородного района преимущественно проживают ингуши. Отметим одну из бытующих среди ингушей версий, объясняющую причины передачи Владикавказа Осетии. Согласно этой версии, решающую роль сыграли осетинские корни И.В. Сталина, который подарил Владикавказ своей исторической родине. Отмечается, что по данному вопросу между осетинским и ингушским лобби в Москве велась острая закулисная борьба [Цуциев 1998, 59]. Успех осетин в этой борьбе, по мнению ряда исследователей, был предопределен национальными пристрастиями И.В. Сталина и его вайнахофобией.

В то же время данный вопрос следует рассматривать в более широком контексте. Передача Владикавказа Осетии — одно из проявлений общей для Северного Кавказа того времени политической тенденции, курса властей на отход от политики коренизации к «разбавлению» этнических автономий включением в их состав сельских районов и городов, населенных преимущественно русскими. Главной целью проведения подобной линии была советизация этнических групп Северного Кавказа.

Кроме того, очевидно, что положение «Красной Осетии» в рамках советской системы также сыграло важную роль в принятии подобного решения И.В. Сталиным. Выстраиваемая им жесткая вертикаль власти сталкивалась на Северном Кавказе с позицией чеченцев и ингушей, отвергавших навязываемые им политические условия жизни. Это должно было раздражать советского лидера, проводившего стратегию национально-государственной абсорбции этносов.

В Осетии же, напротив, советская власть успешно укоренилась и нашла необходимую ей социальную базу. Родилась новая советизированная осетинская элита, внедрявшая в среде своего этноса систему советских правил и укреплявшая советские структуры. В Чечне же и Ингушетии доминировала элита, состоящая из духовенства и старейшин тейпов, настроенная главным образом антисоветски. При этом попытки власти подорвать влияние духовенства воспринималось вайнахами как уничтожение основ народности.

Таким образом, во второй половине 1930-х гг. в Северной Осетии и Чечено-Ингушетии протекали разнонаправленные политические процессы: в Северной Осетии сформировалась обновленная советская этническая элита, тогда как вайнахи попадали в число «ненадежных элементов» с точки зрения задач советского нацистроительства. В конечном счете в феврале 1944 г. они подверглись всеобщей депортации, в том числе с территории Пригородного района Чечено-Ингушской АССР.

Заключение

Подводя итог, необходимо отметить, что в период утверждения власти Российской империи на Северном Кавказе и осетины, и ингуши были заинтересованы в том, чтобы войти в состав империи. На данном этапе между двумя народами не возникало споров и конфликтных ситуаций относительно земель, которые будут включены в состав Пригородного района. Напротив, представители обеих этнических групп общими усилиями обеспечивали защиту и безопасность границ Российской империи. В данном контексте хочется отметить, что

³ Решение Конституционного суда Российской Федерации // Официальный интернет-портал правовой информации [Электронный ресурс]. URL: http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?doc_itself=&backlink=1&nd=102486355&page=1&rdk=0#10 (дата обращения: 15.02.2022).

⁴ Постановление ВЦИК от 15.01.1934 «Об образовании Чечено-ингушской автономной области».

именно такая форма организации межэтнических отношений может способствовать построению единой нации в российском государстве. Последнее, в свою очередь, обязано принимать все необходимые меры по недопущению разжигания межнациональной розни.

Однако ингуши со своей сложной тейповой структурой так и не смогли полноценно интегрироваться в российский государственный строй, а российские власти не захотели принять во внимание сложную консервативную систему ценностей ингушей и мириться с их исламизацией. Ингушей обвиняли в пособничестве чеченцам, ведущим борьбу против российской власти. Начала проводиться политика, ущемлявшая их интересы. Осетины же, напротив, сливались в единое надтерриториальное сообщество, отходили от набеговой культуры и активно интегрировались в российскую государственность.

Формирование советской политической системы началось с поддержки ингушами большевизма. Однако в ходе становления большевистского государства-империи, проводившего политику коллективизации и антирелигиозных гонений, стало ясно, что вайнахи не смогут интегрироваться и в эту государственную систему.

Обострению противоречий между осетинами и ингушами способствовала передача Владикавказа, переименованного в г. Орджоникидзе, в состав Северо-Осетинской АССР. При этом Пригородный район входил в состав Чечено-Ингушской АССР до депортации вайнахов в 1944 г., после которой он был передан осетинам. Данное историческое событие положило начало возникновению острого конфликта между осетинами и ингушами, который будет рассмотрен автором в рамках отдельного исследования.

Список литературы:

- Березов Б.П. Переселение осетин на плоскость. Орджоникидзе: ИР, 1980.
- Гатагова Л.С. Северный Кавказ в эпоху поздней империи: природа насилия. 1860–1917 гг. М.: Новый хронограф, 2016.
- Гатагова Л.С., Трепавлов В.В. Перед толпою соплеменных гор. Проблемные вопросы истории политики России на Кавказе (XVIII–XIX вв.). М.– СПб.: ИРИ-РАН, 2019.
- Магомедов А.Х. Общественный строй и быт осетин (XVII–XIX вв.). Орджоникидзе: ИР, 1974.
- Мартirosian Г.К. История Ингушии. Орджоникидзе: Сердало, 1933.
- Ушпаров И.А. «Спящий» конфликт: интерпретации событий вокруг Пригородного района в Северной Осетии и Республике Ингушетия // Политическая наука. 2020. № 2. С. 256–279. DOI: [10.31249/poln/2020.02.13](https://doi.org/10.31249/poln/2020.02.13)
- Цуциев А.А. Осетино-ингушский конфликт (1992–...): его предыстория и факторы развития. М.: РОССПЭН, 1998.
- Чибиров Л.А. Первые шаги по урегулированию осетино-ингушского конфликта. Бесланское соглашение // Вестник Владикавказского научного центра. 2016. Т. 16. № 1. С. 21–26.
- Rezvani B. The Ossetian-Ingush Confrontation: Explaining a Horizontal Conflict // Iran and the Caucasus. 2010. Vol. 14. Is. 2. P. 419–429. DOI: [10.1163/157338410X12743419190502](https://doi.org/10.1163/157338410X12743419190502).
- Smetana M., Ludvik J. Between War and Peace: A Dynamic Reconceptualization of «Frozen Conflicts» // Asia Europe Journal. 2019. Vol. 17. P. 1–14. DOI: [10.1007/s10308-018-0521-x](https://doi.org/10.1007/s10308-018-0521-x).
- Stavenhagen R. Ethnic Conflict and the Nation State. Basingstoke: Macmillan, 1996.

References:

- Berezov B.P. (1980) *Pereseleniye osetin na ploskost'* [Resettlement of Ossetians to the plane]. Ordzhonikidze: IR.
- Chibirov L.A. (2016) The First Steps of Settlement of the Ossetian-Ingush Conflict. The Beslan Agreement. *Vestnik Vladikavkazskogo nauchnogo centra*. Vol. 16. № 1. P. 21–26.
- Gatagova L.S. (2016) *Severnnyy Kavkaz v epokhu pozdney imperii: priroda nasiliya. 1860–1917* [The North Caucasus in the era of the late empire: The nature of violence. 1860–1917]. Moscow: Novyy khronograf.
- Gatagova L.S., Trepavlov V.V. (2019) *Pered tolpayu soplemennykh gor. Problemnyye voprosy istorii politiki Rossii na Kavkaze (XVIII–XIX vv.)* [Before a crowd of tribal mountains. Problematic issues of the history of Russian policy in the Caucasus (XVIII–XIX centuries)]. Moscow — Saint Petersburg: IRI-RAN.
- Magometov A.Kh. (1974) *Obshchestvennyy stroy i byt osetin (XVII–XIX vv.)* [Social structure and life of the Ossetians (XVII–XIX centuries)]. Ordzhonikidze: IR.
- Martirosian G.K. (1933) *Istoriya Ingushii* [History of Ingushia]. Ordzhonikidze: Serdalo.
- Rezvani B. (2010) The Ossetian-Ingush Confrontation: Explaining a Horizontal Conflict. *Iran and the Caucasus*. Vol. 14. Is. 2. P. 419–429. DOI: [10.1163/157338410X12743419190502](https://doi.org/10.1163/157338410X12743419190502)
- Smetana M., Ludvik J. (2019) Between War and Peace: A Dynamic Reconceptualization of “Frozen Conflicts”. *Asia Europe Journal*. Vol. 17. P. 1–14. DOI: [10.1007/s10308-018-0521-x](https://doi.org/10.1007/s10308-018-0521-x).
- Stavenhagen R. (1996) *Ethnic Conflict and the Nation State*. Basingstoke: Macmillan.
- Tsutsiyev A.A. (1998) *Osetino-ingushskiy konflikt (1992–...): ego predystoriya i faktory razvitiya* [Ossetian-Ingush conflict (1992–...): Its background and development factors]. Moscow: ROSSPEN.
- Ushparov I.A. (2020) “Sleeping” Conflict: Interpretations of Events around the Prigorodny District in North Ossetia and the Republic of Ingushetia. *Politicheskaya nauka*. № 2. P. 256–279. DOI: [10.31249/poln/2020.02.13](https://doi.org/10.31249/poln/2020.02.13)

Дата поступления/Received: 24.02.2022

В векторе политической самоорганизации: актуальные тренды муниципального кроссфункционального взаимодействия

Хабаров Илья Александрович

Кандидат политических наук, Тамбовское областное государственное казенное учреждение «Аппарат Общественной палаты Тамбовской области», Тамбов, РФ.

E-mail: hia68@mail.ru

SPIN-код РИНЦ: [5523-4372](https://www.rincc.ru/5523-4372)

ORCID ID: [0000-0001-7650-4991](https://orcid.org/0000-0001-7650-4991)

Аннотация

В статье рассмотрены современные тенденции межсекторного взаимодействия и проанализировано их значение для формирования и жизнедеятельности муниципальных сообществ. Актуальность указанной тематики обусловлена современными условиями политической самоорганизации на муниципальном уровне, в том числе связанными с развитием системы рыночных отношений, внедрением элементов сервисного государства и реформированием системы публичного управления. Цель статьи — рассмотреть современный вектор политической самоорганизации посредством изучения актуальных трендов муниципального кроссфункционального взаимодействия. Задачи статьи включают оценку феномена социально-политических коллабораций, рассмотрение крауд-технологий, а также практик аутсорсинга в современных сообществах. При написании статьи использован структурно-функциональный метод, а также общелогические методы научного исследования. На основе результатов прикладных и теоретических работ, отечественного и зарубежного опыта представлены примеры современной самоорганизации акторов публичной политики и различных функциональных сфер, особенности формируемых в этой связи горизонтальных и вертикальных коммуникаций; рассмотрены кейсы применения предпринимательских практик в политике, перспективы кроссфункционального партнерства как важного условия поступательного развития муниципального образования. В результате отмечен организующий потенциал процессов сопроизводства и соуправления как проявления динамичного совместного бытия (со-бытия) заинтересованных граждан. Самоорганизация в непубличной сфере политики тесно связана с публичной сферой муниципального управления. Автор предлагает рассматривать политическую самоорганизацию посредством исследования процессов развития сопричастности заинтересованных и обеспеченных ресурсами акторов сообществ к процессам производства и управления муниципалитетом, его политическим пространством. Перспективным направлением дальнейшего научного поиска представляется исследование использования предпринимательских практик при организации политических режимов и формировании административных элит локалитетов.

Ключевые слова

Сообщество, местное самоуправление, соуправление, сопроизводство, частно-муниципальное партнерство, коллаборация, краудсорсинг, аутсорсинг.

In Vector of Political Self-Organization: Current Trends of Municipal Cross-Functional Interaction

Ilya A. Khabarov

PhD, The Office of the Public Chamber of Tambov region, Tambov, Russian Federation.

E-mail: hia68@mail.ru

ORCID ID: [0000-0001-7650-4991](https://orcid.org/0000-0001-7650-4991)

Abstract

The article examines the current trends of intersectoral interaction and analyzes their significance for formation and functioning of municipal communities. The relevance of this topic is determined by the current conditions of political self-organization at the municipal level, including those related to the development of market relations system, the introduction of service state elements and the reform of the public administration system. The aim of the article is to consider the modern vector of political self-organization by studying the current trends of municipal cross-functional interaction. The objectives of the article include an assessment of socio-political collaborations phenomenon, consideration of crowd technologies, as well as outsourcing practices in modern communities. When writing the article, the author used the structural and functional method, as well as general logical methods of scientific research. Based on the results of applied and theoretical works, domestic and foreign experience, examples of modern self-organization of public policy actors and various functional spheres, features of horizontal and vertical communications formed in this regard are presented. The cases of applying entrepreneurial practices in politics, the prospects of cross-functional partnership as an important condition for the progressive development of the municipality are considered. As a result, the author notes the organizing potential of the processes of co-production and co-management as a manifestation of the dynamic joint existence (co-existence) of interested citizens. Self-organization in the non-public sphere of politics is closely related to the public sphere of municipal government. The author proposes to consider political self-organization through the study of the processes of development of interested and resourced community actors involvement in the processes of production and management of the municipality, its political space. A promising direction for further scientific research is the study of entrepreneurial practices use in the organization of political regimes and formation of administrative elites of localities.

Keywords

Community, local self-government, co-management, co-production, private-municipal partnership, collaboration, crowdsourcing, outsourcing.

Введение

Жизнь муниципальных сообществ, несмотря на определенный консерватизм и особенности инфраструктуры сельских территорий российской провинции, отражает приметы времени, воспроизводит тенденции более высоких уровней управления и административно-хозяйственной организации (регион, национальное государство и международный уровень), равно как соответствующие модели поведения, ценность тех или иных ресурсов. В этой связи закономерным явлением становится экспансия методов работы и стратегий поведения субъектов одних функциональных коридоров на модели поведения представителей смежных сфер. Знаком времени, не миновавшим субъектов локальной политики, стало распространение информационно-коммуникационных технологий, в том числе как эффективного средства мобилизации. Особый интерес вопросы самоорганизации граждан на муниципальном уровне, а также взаимодействия различных уровней власти вызывают в контексте нового этапа реформы организации публичного управления на местах 2021–2022 гг.

С учетом изложенного полезным представляется взгляд на самоорганизацию сообществ системы местного самоуправления (далее — МСУ) в разрезе функциональных пространств, включая важнейшую коммуникацию по оси «представители функциональных элит — административные элиты». Это во многом позволит оценить актуальные условия и факторы активного совместного бытия муниципального сообщества-процесса.

Целью статьи является рассмотрение современного вектора политической самоорганизации посредством изучения актуальных трендов муниципального кроссфункционального взаимодействия. Для достижения заявленной цели необходимо последовательно решить следующие задачи: рассмотреть феномен социально-политических коллабораций, оценить крауд-технологии в современных сообществах, а также публичные интеракции аутсорсинга.

К настоящему времени исследователи, представляющие самые различные области знания, активно включились в осмысление новых форм динамичного и поступательного (назовем его производительным) взаимодействия разноплановых акторов сообществ. Так, полезен опыт зарубежных исследователей относительно самоорганизующихся в реальной экономике партнерств без жесткой иерархии с простыми коммуникационными схемами и преодолением правовых барьеров, что повышает скорость и гибкость организаций¹. Прогрессивный характер коллабораций в сфере экономических отношений отмечается и в других исследованиях [Mitchell, Singh 1996; Miles et al. 2005]. Как зарубежные, так и отечественные ученые прорабатывают практики коллаборации в сфере науки. Ж. Комарова, И. Емельянович представляют целый спектр экспертных суждений о коллаборации в международном и междисциплинарном срезе (трансфер знаний) на началах партнерства [Комарова, Емельянович 2019]. При этом важно принимать во внимание информационно-коммуникационные особенности современных научных коллабораций от Космоса до здравоохранения [Scientific Collaboration on the Internet 2008]. Особенности динамики современного информационного общества посвящен целый ряд современных отечественных исследований [Никитина 2020; Чернобай 2020; Ерохина 2020]. Согласно результатам новейших работ ученых, коллаборации затрагивают различные области (что немаловажно в рыночных соревновательных условиях), включая библиотечное

¹ Evans Ph., Wolf B. Collaboration Rules // Harvard Business Review [Электронный ресурс]. URL: <https://hbr.org/2005/07/collaboration-rules> (дата обращения: 19.03.2022).

дело [Сахарчук 2020], сферу дошкольного образования [Головина и др. 2020], искусства и моды [Тужилкина, Кошелев 2020], создания популярного политического медийного продукта [Тятых 2020].

С точки зрения актуальных тенденций развития ресурсных потенциалов интерес представляют исследования краудсорсинговых и краудфандинговых технологий: в сфере и на конкретных примерах публичного управления (включая муниципальный уровень) [Черкасов 2021; Харитоновна, Бугаева 2020; Алиева, Агеева 2020; Тихалева 2020], экономической деятельности [Нуралиева 2020; Сулейменова 2020; Хюппенен 2020; Мухамедьярова-Левина, Заболотникова 2020; Belleflamme et al. 2014], а также в самом широком аспекте современной жизни общества [Фейлинг 2021; Корнилова, Орлова 2020]. Аутсорсинговые проекты, также являющиеся предметом пристального внимания ученых в XXI в., во многом раскрывают границы межсекторного взаимодействия, в том числе по финансово-экономическому направлению [Белова 2017]. Представлен анализ случаев, когда аутсорсинг работает наиболее эффективно², является конкурентным преимуществом при умелом управлении [Yang et al. 2012], в том числе стратегическом разделении ключевых и неключевых компетенций фирмы³, в стремлении к общественному благу⁴.

Согласно авторской модели, современные тренды межсекторной коммуникации укрепляют и легитимизируют процессы муниципальной самоорганизации как активного совместного бытия в формате совместного производства и совместного управления. Рельефно данные процессы представляют указанные практики коллаборации, проекты краудсорсинга и краудфандинга, а также механизмы аутсорсинга — в соответствии с данной логикой и построена структура работы.

«Времена коллабораций»

В современной управленческой парадигме акторы публичного управления, в первую очередь административные элиты, выступают с позиций заинтересованных координаторов (диспетчеров) сообщества-процесса, управляя динамикой сопроизводства и соуправления в различных полях с соответствующими ресурсными субъектами: бизнес-структурами, некоммерческими организациями и пр.

Акторы функциональных элит, прежде всего бизнес-партнеры, как носители импульса действия и активного со-бытия заинтересованы в создании и сохранении комфортных условий производства, потребления и обмена благами в сообществе, в том числе с помощью системного межсекторного взаимодействия. В этом смысле полезен широкий (кросс-функциональный, межсекторный) взгляд на взаимодействие разнонаправленных интересов, формирующих связи кооперации⁵ как сущностный признак сообщества.

Если особое внимание к такого рода взаимодействиям со стороны административных элит проявляется в период формирования органов управления и конфликтных столкновений в публичном пространстве (например, между уровнями власти, ветвями власти, в условиях обострения отношений оппозицией), то представители частного сектора особенно заинтересованы в поддержке в нестабильные периоды финансово-экономических кризисов, а также в условиях иных экстраординарных вызовов, к числу которых можно отнести пандемию COVID-19.

² Government Outsourcing. What Has Worked and What Needs Reform? // Institute for Government [Электронный ресурс]. URL: <https://www.instituteforgovernment.org.uk/sites/default/files/publications/government-outsourcing-reform-WEB.pdf> (дата обращения: 19.03.2022).

³ Quinn J., Hilmer F. Strategic Outsourcing // Sloan Management Review [Электронный ресурс]. URL: <https://sloanreview.mit.edu/article/strategic-outsourcing/> (дата обращения: 19.03.2022).

⁴ Government Outsourcing: A Practical Guide for State and Local Governments. The Report of an Expert Panel // Indiana University Bloomington [Электронный ресурс]. URL: <https://oneill.indiana.edu/doc/research/govt-outsourcing-2014.pdf> (дата обращения: 19.03.2022).

⁵ Downes S. The cloud and collaboration // Stephen Downes [Электронный ресурс]. URL: <http://www.downes.ca/post/51343> (дата обращения: 19.03.2022).

С последней порой связывают наступление «времени коллабораций» как результата осмысления экспертами ситуации не только практик выживания, но и развития в самых различных отраслях. Вместе с тем феномен коллаборации попал в поле зрения исследователей задолго до пандемии 2019 г.

Среди прочих условий успешной коллаборации отметим принцип взаимовыгодного диалога участников: предпринимателей, СМИ, органов управления (win-win). Имея экономические корни, коллаборация как взаимодействие акторов с едиными ценностными и целевыми установками [Кластерная экономика и промышленная политика 2015, 113–130] при взаимной выгоде от участия представляет собой один из взглядов на сетевую горизонтальную организацию с перераспределением рисков и издержек [Тихомирова 2014] и производством нового продукта.

Подчеркнем, что отмечаемый экспертами дрейф субъектов бизнеса к открытому инновационному процессу меняет характер организации экономического поля за счет формирования сетевой структуры [Biggiero, Angelini 2015], что преобразует прочие функциональные пространства, а также политический процесс.

Именно на обмене интеллектуальным продуктом и полезными компетенциями расставляются акценты исследователей данной современной формы кооперации [Байков, Хакимова 2018]. Актуализируется культурный ресурс в диалоге интересов пространства-процесса и позиции его держателей, координаторов информационных потоков — от представителей бюрократии до референтных лиц СМИ и экспертного пула.

Как справедливо отмечает Г. Стиглер, чем выше ставка торга (обмена, диалога), тем больше инвестиций требуется произвести в сбор и анализ информации — один из традиционно наиболее недооцененных ресурсов [Stigler 1961]. В муниципальном измерении наивысшая ставка символизирует борьбу за установление муниципального политического (кроссфункционального, политико-административного) режима функционирования сообщества во всех сферах жизнедеятельности как минимум в пределах электорального цикла, на всех ресурсных полях, по правилам и законам институционально-правового контура действующей модели МСУ.

Часто речь идет о процессе согласования между автономными субъектами — одним из проявлений динамики сообщества, причем как в формальной, так и неформальной сфере при определении «правил игры» (более того, коллаборация базируется преимущественно на неформальных практиках), формировании совместных предприятий/организаций и планировании координированных действий [Thomson, Perry 2006; Sustaining Innovation 2012]. Создается продукт нового уровня, успешный на рынке за счет синергии носителей разных сфер [Wang et al. 2015]. Коллаборация есть «сотрудничество эффективности» и инструмент конкуренции (в сообществе — ее этап), предоставляющий выход на новый уровень решаемых задач.

На практике коллаборация затрагивает и пересекает пространства экономики, искусства, науки, образования, городской архитектуры, журналистики; развивается в векторе решения конкретных локальных проблем на специализированных интерактивных платформах [Королькова, Васютина 2018], что оказывает существенное влияние на современное сообщество-процесс (конвенциональная коллаборация и стратегическое партнерство — проявления динамизма ресурса и его стремления к расширению и диалогу, «точкам роста», «окнам возможностей»), собственно, его политический конструкт.

Субъекты коллаборации используют горизонтальную консолидацию разноплановых потенциалов, имеющих, безусловно, политическое выражение, делают закономерный шаг в сторону «максимальной максимизации» за счет легитимных мощностей субъектов публичного управления. На различных этапах коллаборация не только генерирует бизнес-процессы

(с учетом обмена знаниями, создания инноваций; в целом речь идет об обмене ресурсами) [Айснер и др. 2020], но и корректирует как политический процесс муниципалитета, так и работу механизма муниципального управления.

Крауд-перспектива: приглашение к асимметричному партнерству

Исходя из наличной «карты ресурсов» территории и соображений повышения эффективности в логике освоения, развития, согласования, обмена, конкуренции и контроля, ключевыми носителями управленческой активности неминуемо актуализируется вопрос «использования ресурсов населения» — краудсорсинга (явления, корни которого находятся в экономической предпринимательской сфере), краудфандинга (аналогичные экономические корни, например запуск бизнес-стартапа) как «финансирования за счет населения», а также стимулирования смежных процессов активизации вертикального и горизонтального вовлечения акторов сообщества в активное со-бытие.

И в первом, и во втором случае очевидно апеллирование к гражданам («публике», «толпе», массам, жителям), в известной мере обращение сотрудничества со стороны носителей конвертации капиталов (высоко организованных индивидуальностей) к представителям «толпы», одиночество которой [Riesman et al. 1950] по-прежнему актуально [McClay 2009] и символично в XXI веке. В отношении «публики» краудфандинг — партнерское приглашение к инвестированию в качестве «со-участника со-бытия со-общества». Ценность в этой связи представляют материальные (например, финансы) и нематериальные (идеи, сила, энергия) ресурсы.

В условиях цифровизации особый размах приобретают различные инициативные краудсорсинговые и краудфандинговые проекты, символизирующие, по сути, объединение интеллекта и концентрацию материальных ресурсов — при большей распространенности в мировой практике именно второй формы соорганизации [Полякова 2019]. В отношении таковых также в последнее десятилетие используется понятие «сетевой/интернет фандрайзинг». Потребители участвуют в обсуждении и производстве продукта (например, интеллектуального и экономического), что выгодно всем сторонам [Brabham 2010; Bradley, McDonald 2011].

Исследователи видят в краудсорсинге потенциал модернизации взаимодействия в муниципалитете по координатам «власть — население — бизнес-сообщество», оптимизации согласования властных, частных и общественных интересов за счет расширения пула акторов такой коммуникации [Черкасова 2021]. Полагаем, важнейшая задача здесь — определить соотношение степени заинтересованности, форм/возможности участия, итоговых предпочтений каждой из выше приведенных трех сторон (власть в данном случае — организованная, публичная, административная; в широком смысле пространство сообщества — пространство власти каждой из приведенных сторон и их композиции), а также принимать во внимание источник инициатив и пределы предложенной повестки (дискурса).

Согласно корневым экономическим соображениям, краудсорсинг как техника обращения к «внешним» сторонам для фирмы (субъекта импульса проекта) решает задачи стратегического развития, снижения затрат и повышения эффективности организационных мероприятий (транзакционных издержек); мотивация участников таких практик отражает стремление приобрести наличные деньги, реализовать творческий потенциал и его развить, установить социальные контакты [Нуралиева 2020]. Плюралистический «очаг» сообщества есть конкуренция в функциональных сферах и в едином пространстве их корреспонденции; градус борьбы определяется позициями и интересами акторов. Неслучайно, краудсорсинг зачастую рассматривается как инструмент приобретения конкурентных преимуществ.

К факторам успеха в современных условиях причисляют, помимо традиционных материальных ресурсов, человеческий капитал, знания, креативность [Торопова и др. 2019]. Такие подходы абсолютно справедливы и способствуют комплексному подходу к оценке конкуренции и ее результатов. В ходе взаимодействия акторов как фактор успеха имеет особое значение привлечение максимально широкого спектра ресурсов: с одной стороны, смежных функциональных сфер с другой — потоков их пересечения. Последние олицетворяют кроссфункциональные позиции в сообществе — позиции, безусловно, ресурсообеспеченные, элитарные и по природе своей политические.

Краудсорсинговые технологии экспертами предлагается внедрять в ходе реализации непосредственных форм МСУ, в том числе посредством территориального общественного самоуправления (далее — ТОС), при котором происходит делегирование производственных функций неограниченному кругу лиц, то есть сопроизводство; при этом справедливо отмечаются риски неравномерного распределения выгод от такого участия, а также утечки информации при выявлении проблем территории и определении вариантов решения, столкновения на этой почве бизнес-интересов [Куриленко 2016].

Действительно, краудсорсинг как механизм подключения граждан к решению конкретных задач, например организации работы учреждений здравоохранения, туристической сферы [Rogova 2020], логично применяется в процессе и динамике производства современного социального пространства. Зарубежными исследователями проанализированы самые разнообразные модели краудсорсинга в публичном управлении, включая практики производства медийных продуктов членами сообщества, создания баз знаний с текстовым контентом или веб-площадок с программным продуктом [Saxton 2013].

По некоторым оценкам, в России элементы краудсорсинга были заложены в движении по организации Всесоюзныхстроек и мероприятий по сбору макулатуры/металлолома советского периода; к новейшим примерам относят голосование по внесению изменений в Конституцию 2020 г. и реализацию добровольческих инициатив в условиях пандемии коронавируса COVID-19 [Фейлинг 2021]. В этом контексте также можно рассматривать практики социально ориентированных некоммерческих организаций и развитие социального предпринимательства, вовлечение граждан по каналам общественных советов и общественного наблюдения на выборах (с 2018 г.).

Технологии такого рода той или иной степени «электрификации» (в категориях электронной демократии и цифровой экономики) зачастую противопоставляются традиционным «бюрократическим» методам управления [Рогова 2013] — очевидно, решениям и позициям бюрократии и административных элит. При этом применение искомого коллективного разума/ресурса, помимо прочего, предполагает решение коммерческих задач, планирование работы хозяйствующих субъектов с учетом бэкграунда сообщества.

Несмотря на ощутимый эгалитарный флер, вертикальное краудсорсинговое вовлечение граждан в активное со-бытие происходит в условиях воронок пересечения интересов функциональных, политических, административных элит, что во многом обуславливает направление острия «сопротивления» (благоустройство и обращение с твердыми бытовыми отходами, территориальное развитие и пр.). Со стороны административных элит краудфандинг используется исходя из календаря электоральных циклов в оперативной управленческой деятельности, а также в период пиковых периодов.

К настоящему времени осмыслены краудфандинговые технологии как инструмент консолидации ресурсов граждан, преимущественно посредством сети Интернет, в политике на примерах избирательных кампаний России и Запада в первые десятилетия XXI в., акций «внесистемной» оппозиции, муниципальных выборов [Соколов, Дементьев 2014]. При этом краудфандинговые проекты рассматриваются как цифровая альтернатива непосредственного политического действия вне традиционных каналов и практик.

Риски наложения краудсорсинговых и политических проектов — и те и другие затрагивают кооперацию ресурсов сообщества — приобретают хронический, перманентный характер: концентрация ресурсов влечет концентрацию власти, что порождает вопрос ее субъектности, направления и интенсивности ее использования. Таким образом, к заявленному решению насущных вопросов развития территории граждане привлекаются не только органами МСУ, но и различными, менее институционализированными (но ресурсообеспеченными) акторами перманентного «плюралистического пожара». Краудфандинг предполагает использование резервов ресурсов посредством преимущественно материального вовлечения граждан в активное со-бытие. Подобно этому площадки электронной демократии представляют собой мобилизующее пространство. Неслучайно, краудфандинг порой рассматривается в контексте корреспонденции социального и финансового капитала [Котенко 2014].

Технологически краудфандинг позволяет привлечь внимание широкой аудитории к идее или проекту и укрепить его финансовую платформу за счет непрофессиональных инвесторов (добровольных вкладчиков), что может реализовываться в форме краудинвестинга (инвестирование с получением доли в кампании), краудфлендинга (инвесторы получают процент от вложенной суммы в качестве благодарности в течение определенного времени, кроме того, сам депозит возвращается им в конце указанного периода) [Kurokhtina 2020]. Во всех случаях отмечается сокращение транзакционных затрат и наращивание ресурсных платформ за счет привлечения дополнительных «непрофессиональных» ресурсов. Зачастую в этой связи в научной литературе речь идет о делегировании задач при консолидации ресурсов, интеллекта, опыта [Nemer 2011].

Низовые «несистемные» инициативы, консолидирующие ресурсы от проекта благоустройства общественного пространства до поддержки кандидата на выборах, во многом воплощают дух самоуправления. Вместе с тем характер данных проектов зависит от социально-экономической модели организации жизни сообщества, а также его ценностно-мотивационной платформы («город» как динамика базируется на «сообществе» как процессе и поведенческом «граде»).

Различные формы вертикального вовлечения, помимо освоения дополнительных ресурсных резервов сообщества и координации их использования, повышают легитимность проектов и позиций элит, в первую очередь административных, укрепляют стабильность режима («позитивная повестка»); вместе с тем они могут использоваться в качестве инструмента борьбы политических и административных контрэлит за перезагрузку режима («негативная повестка» и легитимность контрэлиты).

В публичном поле, по мнению экспертов и согласно данным социологических исследований [Алиева, Агеева 2020], проблему невысокого доверия населения к органам местного самоуправления и инертность в поддержке инициатив административных элит могут решить именно такие инновационные инструменты управления — через кооперативное сотрудничество муниципальной власти, бизнес-сообщества, некоммерческих организаций и населения.

В горизонтальном измерении указанные практики способствуют концентрации ресурсов и получению конкурентных преимуществ в столкновении интересов в формате сообщества-процесса.

Оба измерения образуют динамику со-причастности к со-бытию, «общему делу» локации — «res publica», за право направлять которое и действовать от имени «общего» (а не «частного») развивается борьба, вокруг него закручивается главный политико-административный процесс. Речь идет об инвентаризации, генерировании и координации ресурсов географической, хозяйственной, политической локации — в новых реалиях с неминуемым использованием возможностей сети Интернет как явления современности. Данные процессы актуальны для различных функциональных полей, действенны в экономических проектах, социальных акциях, политических кампаниях.

Из соображений эффективности: легитимная публичная интеракция

Аутсорсинг, в оценках экономистов, в соотношении с краудсорсингом имеет более конкретные юридические обязательства, предполагает вовлечение определенного круга профессиональных субъектов, их участие в выработке решений и более просчитываемые результаты сотрудничества [Доможирова, Петрова 2020].

Согласно весьма популярному подходу, деятельность структур публичного управления, в том числе по передаче ряда неключевых функций специализированным акторам соответствующих функциональных полей, подчиняется тем же законам, что и работа коммерческих структур с аналогичными горизонтами эффективности и развития, бюджетами, клиентской базой и пулом акционеров. Последнее обстоятельство обуславливает распространение аутсорсинга на любые пространства публичного управления, оставляя за органами публичной власти незыблемые прерогативы по выработке и принятию решений в части распоряжения ресурсами территории и определения правил поведения граждан и организаций в формате сообщества [Милькина 2013]. Несмотря на особенности публично-правового поля тех или иных политических локаций с соответствующими законодательными ограничениями, современные практики аутсорсинга развиваются в западном мире очень активно — обходя барьеры и следуя за инициативой.

Заявленные цели аутсорсинга очевидны: разгрузка муниципального бюджета и сокращение чиновничьего аппарата (подведомственных муниципальных учреждений), внедрение инновационных решений в муниципальное управление.

При этом обеспечивается легитимное публичное сопроизводство и соуправление с участием как органов власти, так и субъектов различных функциональных сфер как важное условие эффективного развития муниципалитета. Последние должны располагать соответствующими ресурсными потенциалами, компетенциями и квалификациями, иметь организационную структуру, иными словами — занимать убедительные (элитарные) позиции в своей функциональной нише. Импульс реализации интересов указанных «внешних» для административного аппарата функциональных акторов должен содействовать эффективной работе механизма публичного управления (вкладываться в его вектор) по обеспечению жизнедеятельности муниципального образования (решения вопросов местного значения) в режиме заинтересованного динамичного со-бытия.

Зарубежный опыт, накопленный за последние 40 лет, преимущественно в таких областях, как сбор отходов и благоустройство, общественное питание, IT-сервисы, здравоохранение, социальная защита, использование инфраструктурных объектов, свидетельствует

о необходимости взвешенного подхода к применению аутсорсинговых механизмов при очевидных выводах относительно их вклада в развитие конкурентной среды⁶ — поддержание динамизма процессов сообщества.

Конкуренция «частное/государственное (муниципальное)» должна рассматриваться без отрыва от процессов конкуренции «частное/частное», представляя собой одно из публичных измерений отношений соперничества и партнерства в сообществе. При этом в идеальной модели решение о применении механизмов аутсорсинга должно исходить из соображений общественного блага, исключать конфликт интересов, анализировать риски всех вовлеченных и заинтересованных выгодополучателей, давать ясные представления о том, в какой части аутсорсинг изменит (улучшит) рынок, учитывать репутации партнеров (подрядчиков) и открытость данного процесса⁷.

В широком аспекте аутсорсинг иллюстрирует передача не только органами управления, но и политическими партиями функций по изучению общественного мнения (ведению сайтов, сбору подписей и пр.) специализированным агентствам. Партнерские контакты «фирма/фирма» в данном контексте обеспечивают координацию работы с жителями муниципалитета, публичное измерение реализации принятых решений.

В свою очередь, системная коммуникация между органами публичного управления и политическими партиями, исходя из справедливого тезиса обеспечения развития через включение исполнителей и участников в сам процесс развития с распределением ответственности, порой рассматривается под углом возможности передачи функций в сфере гражданского общества и социально-экономического развития [Евсеев 2017]. Данный проект выстраивает особый патронажный формат сотрудничества в публичной сфере, обеспечивает «системность» работы с доминирующими партиями и оппозицией («системной», так как есть система интеракций), создает пространство корпоративной политической ответственности, равно как грантовые рычаги в отношении НКО содействуют формированию корпоративной социальной ответственности.

Носители этой почетной нагрузки и гражданской миссии — участники горизонтальных коммуникаций, субъекты политического класса, акционеры «корпорации». В целом, очевидно, данные технологии способствуют интеграции сообщества как единого процесса сопроизводства и соорганизации.

Вопросы аффилиации заинтересованных акторов с органами управления и коррупциогенных рисков, связанных с приведенными выше технологиями, в ряде случаев предлагается решать в известной логике плюралистического «тушения пожара огнем», то есть за счет аутсорсинговой антикоррупционной экспертизы (привлечение пула экспертов к оценке принимаемых нормативных актов и заключаемых контрактов) и правового краудсорсинга (привлечение «публики») [Хайрутдинова 2015]. Данный инструмент может быть применим в целях двойной легитимизации (одобрение экспертным сообществом и «публикой» легитимного проекта) и при этом проведения кампании против проектов и контрактов соперников — в обоих случаях конкуренция активного со-бытия проявляет себя в публичной сфере с вероятным медийным «выхлопом».

⁶ Government Outsourcing. What Has Worked and What Needs Reform? // Institute for Government [Электронный ресурс]. URL: <https://www.instituteforgovernment.org.uk/sites/default/files/publications/government-outsourcing-reform-WEB.pdf> (дата обращения: 19.03.2022).

⁷ Government Outsourcing: A Practical Guide for State and Local Governments. The Report of an Expert Panel // Indiana University Bloomington [Электронный ресурс]. URL: <https://oneill.indiana.edu/doc/research/govt-outsourcing-2014.pdf> (дата обращения: 19.03.2022).

Заключение

Политический организм сообщества локалитета («дело общее») объединяет процессы всех значимых сфер жизнедеятельности его представителей. Подвижная система коммуникаций внутри функциональных коридоров и между ними образует платформу для организации административного устройства муниципалитетов; политический заряд зарождается в профессиональных средах и усиливается в ходе горизонтальной самоорганизации с поиском точек дальнейшего развития, формируя единое пространство самоорганизации (сопроизводства и соуправления).

Кросс-функциональные коллаборации, актуальные крауд-технологии и практики аутсорсинга, имея истоки в предпринимательской среде, формируют современные сообщества как таковые в публичном и непубличном измерениях, имеют выраженный политический смысл (связаны с отношениями власти).

В публичной сфере соуправление связано с процедурами прямой демократии (выборы, референдумы) и предварительного голосования (партийные праймериз), непосредственными формами МСУ, участием в публичных мероприятиях или протестных акциях, перманентном взаимодействии с органами публичного управления. Вместе с тем соуправление необходимо рассматривать вне публичных институтов, но с учетом их доминанты в политико-административном пространстве локации; в данном случае речь идет о носителях ресурсов, интересов и инициатив в функциональных и кросс-функциональном пространствах.

В сфере сопроизводства развитие получают тренды производства, распределения, обмена и потребления, предполагающие участие сообществ в хозяйственной динамике муниципалитета, в том числе инициирование бизнес-проектов (органы МСУ содействуют развитию в пределах муниципалитета), согласование территориального развития, инициативное бюджетирование и пр. Сопроизводство предполагает взаимодействие заинтересованных сторон как в лице руководителей органов публичного управления, так и различных функциональных сфер с различными соответствующими ресурсными потенциалами.

Треки сопроизводства и соуправления имеют условную дифференциацию. Производство благ и услуг, генерирование ресурсов и власти и обмен ими в формате сообщества (его первооснова) актуализирует вопрос соуправления — политического и административного, глубинного и публичного.

Сопроизводство и соуправление справедливо принято связывать с разделением полномочий и рисков (деятельность самостоятельная и под свою ответственность). Это касается функциональных сфер (актор — актор), политической сферы (ресурсные политический актор — политический актор), а также сферы взаимодействия политического и административного в актуальном режиме функционирования сообщества.

Сопроизводство имеет логику от предприятия к сообществу и муниципалитету (как его ядра и критерия). Соуправление развивается от соуправления на предприятии к соуправлению на политическом предприятии и соуправлению в административных пределах; включает как непубличную, так и публичную сферы. Динамика сопроизводства, обмена, конкуренции, распределения и перераспределения, контроля и есть сопроизводство политического пространства как интегрального поля функциональных пространств.

Само заимствование практик реализации проектов и выстраивания коммуникации из экономической сферы и использование их в различных сферах жизнедеятельности сообщества, включая и сферу публичного управления, свидетельствуют об активной корреспонденции между функциональными пространствами, универсальности предпринимательских практик обращения с экономическим капиталом в отношении иных капиталов.

Более того, логика реформирования системы государственного и муниципального управления, вектор корректировки правового контура муниципальных сообществ способствуют распространению экономических моделей развития ресурсов на традиционную область деятельности административных элит и муниципальной бюрократии.

Легитимная и производительная соорганизация акторов публичного управления и частного сектора локализует («заземляет») интересы и их практическую реализацию в пределах периметра действия данной административно-территориальной локации (области применения и ответственности данной публичной власти) — муниципалитета как административной единицы «дела общего» и пространства самоорганизации, формы и содержания.

Список литературы:

Айснер Л.Ю., Сочнева Е.Н., Червяков М.Э. Правовые основы функционирования коллабораций // Юридические исследования. 2020. № 3. С. 36–47. DOI: [10.25136/2409-7136.2020.3.32438](https://doi.org/10.25136/2409-7136.2020.3.32438)

Алиева С.В., Агеева Е.А. Краудсорсинг и краудфандинг как технологии партисипативного управления муниципальным образованием // Вестник экспертного совета. 2020. № 4 (23). С. 3–7.

Байков Е.А., Хакимова Л.Р. Коллаборация брендов как эффективный инструмент инновационных процессов современной экономики // Петербургский экономический журнал. 2018. № 3. С. 39–46.

Белова А.М. Аутсорсинг. «1С:бухобслуживание» как принципиально новый вид аутсорсинга // Проблемы и перспективы развития корпоративных и общественных финансов: Сб. тр. Международной студенческой научной конференции. Хабаровск: Хабаровский государственный университет экономики и права, 2017. С. 29–33.

Головина М.В., Зайткулова Г.С., Титова С.П., Марковникова Е.Ю. Стратегия развития дошкольных образовательных организаций посредством коллаборации брендов // Молодой ученый. 2020. № 28 (318). С. 93–95.

Доможирова О.В., Петрова Е.А. Краудсорсинг как способ оптимизации функционирования предприятий // Белгородский экономический вестник. 2020. № 1 (97). С. 23–29.

Евсеев В.О. Методологические основы применения политического аутсорсинга в рамках политического государственного заказа // ЦИТИСЭ. 2017. № 3 (12). URL: <https://ma123.ru/wp-content/uploads/2017/10/%D0%95%D0%B2%D1%81%D0%B5%D0%B5%D0%B2-%D0%92.%D0%9E.-%D0%9F%D0%BE%D0%BB%D0%B8%D1%82%D0%B8%D1%87%D0%B5%D1%81%D0%BA%D0%B8%D0%B9-%D0%B0%D1%83%D1%82%D1%81%D0%BE%D1%80%D1%81%D0%B8%D0%BD%D0%B3-2017-3.pdf>

Ерохина О.В. Цифровые технологии принятия решений: краудсорсинг как форма политического участия // Вестник университета. 2020. № 11. С. 189–194. DOI: [10.26425/1816-4277-2020-11-189-194](https://doi.org/10.26425/1816-4277-2020-11-189-194)

Кластерная экономика и промышленная политика: теория и инструментарий / под ред. д-ра экон. наук, проф. А.В. Бабкина. СПб.: Изд-во Политехн. ун-та, 2015.

Комарова Ж., Емельянович И. Особенности коллаборации в науке: экспертное мнение // Наука и инновации. 2019. № 1 (191). С. 26–35.

Корнилова Е.В., Орлова О.В. Перспективы развития краудфандинга, краудсорсинга и краудинвестинга в России // Лизинг. 2020. № 3. С. 60–72.

Королькова Н.А., Васютина Е.С. Коллаборация как источник трансформации бизнес-моделей // ЭКО. 2018. № 4. С. 176–189.

- Котенко Д.А. Краудфандинг — инновационный инструмент инвестирования // Закон. 2014. № 5. С. 140–145.
- Милькина И.В. Аутсорсинг в системе государственного и муниципального управления // Вестник университета. 2013. № 8. С. 96–101.
- Мухамедьярова-Левина Т.Т., Заболотникова В.Д. Краудфандинг как способ коллективного инвестирования // Вестник университета Туран. 2020. № 2 (86). С. 136–140.
- Никитина Ю.Ф. Технология краудсорсинга как элемент социальной инфраструктуры цифрового общества // Проектирование будущего. Проблемы цифровой реальности: труды 3-й Международной конференции (6–7 февраля 2020 г., г. Москва). М.: ИПМ им. М.В. Келдыша, 2020. С. 252–259.
- Нуралиева М.М. Краудсорсинг, как новое явление в экономике, формирующее будущее // Бенефициар. 2020. № 75. С. 35–38.
- Полякова Ю.М. Роль массовой коллаборации в развитии общества, бизнеса и государства // Интеллект. Инновации. Инвестиции. 2019. № 3. С. 49–57. DOI: [10.25198/2077-7175-2019-3-49](https://doi.org/10.25198/2077-7175-2019-3-49)
- Рогова А.В. Краудсорсинг как инструмент социально-экономического развития региона // Современные проблемы науки и образования. 2013. № 5. URL: <http://science-education.ru/ru/article/view?id=10531>
- Сахарчук Е.С. Коллаборация библиотек и профессиональных участников рынка в целях развития внутреннего туризма // Теория и практика общественного развития. 2020. № 5 (147). С. 59–62. DOI: [10.24158/tipor.2020.5.10](https://doi.org/10.24158/tipor.2020.5.10)
- Соколов А.В., Дементьев А.А. Краудфандинг в российской политике // Вестник Московского университета. Сер.18. Социология и политология. 2014. № 1. С. 106–122.
- Сулейменова А.К. Краудсорсинг и ресурсный потенциал населения как инструмент повышения конкурентоспособности предприятия // Будущее науки–2020: Сб. науч. ст. 8-й Международной молодежной научной конференции: в 5 т. Курск: Юго-Западный государственный университет, 2020. Т. 1. С. 419–423.
- Тихалева Е.Ю. Краудфандинг как способ активизации участия граждан в решении вопросов местного значения // Муниципальная служба: правовые вопросы. 2020. № 4. С. 14–17.
- Тихомирова О.Г. Корпоративная коллаборация и взаимодействие: решение проблемы самоорганизации социально-экономических систем // Фундаментальные исследования. 2014. № 9–5. С. 1082–1086.
- Торопова А.И., Кокарева М.Е., Макарова К.С., Власова А.А., Ротанова В.А. Краудсорсинг, как один из инструментов крауд-технологий // Современные научные исследования и инновации. 2019. № 11 (103). URL: <https://web.snauka.ru/issues/2019/11/90756>
- Тужилкина Е.М., Кошелев Г.К. Феномен KAWS: художник как коммерческий бренд и роль коллабораций в современном искусстве // Декоративное искусство и предметно-пространственная среда. Вестник МГХПА. 2020. № 1–2. С. 371–384.
- Тятых М.В. Коллаборация юмора и политического дискурса в телевизионной продукции (на примере продуктов студии «Квартал–95») // Дискурс современных масс-медиа в перспективе теории, социальной практики и образования: Сб. тр. международной научно-практической конференции. Белгород: Белгородский государственный национальный исследовательский университет, 2020. С. 292–295.
- Фейлинг Т.Б. Технологии краудсорсинга в решении современных проблем общества // Заметки ученого. 2021. № 2. С. 507–511.

- Хайрутдинова Л.Р. Антикрупционный краудсорсинг и антикрупционный аутсорсинг: понятие и содержание // Политика, государство и право. 2015. № 6. URL: <https://politika.snauka.ru/2015/06/3157>
- Харитонов О.В., Бугаева Т.Н. Краудсорсинг в государственном и муниципальном управлении: сущность и перспективы использования // Вестник евразийской науки. 2020. Т. 12. № 2. URL: <https://esj.today/PDF/91ECVN220.pdf>
- Хюппенен А.А. Краудсорсинг как новая модель организации бизнеса // Инновационная экономика. 2020. № 3 (24). С. 63–82.
- Черкасова М.А. Роль социального краудсорсинга в процессах трансформации института народовластия // Муниципальная академия. 2021. № 1. С. 62–66. DOI: [10.52176/2304831X.2021.01.62](https://doi.org/10.52176/2304831X.2021.01.62)
- Чорнобай В.А. Краудсорсинг как явление цифровой экономики // Молодой ученый. 2020. № 46 (336). С. 130–131.
- Belleflamme P., Lambert T., Schwienbacher A. Crowdfunding: Tapping the Right Crowd // Journal of Business Venturing. 2014. Vol. 29. Is. 5. P. 585–609. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.jbusvent.2013.07.003>
- Biggiero L., Angelini P.P. Hunting Scale-Free Properties in R&D Collaboration Networks: Selforganization, Power-Law and Policy Issues in the European Aerospace Research Area // Technological Forecasting and Social Change. 2015. Vol. 94. P. 21–43. DOI: [10.1016/j.techfore.2014.04.009](https://doi.org/10.1016/j.techfore.2014.04.009)
- Brabham D.C. Moving the Crowd at Threadless: Motivations for Participation in a Crowdsourcing Application // Information, Communication & Society. 2010. Vol. 13. Is. 8. P. 1122–1145. DOI: <https://doi.org/10.1080/13691181003624090>
- Bradley A., McDonald M. The Social Organization: How to Use Social Media to Tap the Collective Genius of Your Customers and Employee. Brighton, Massachusetts: Harvard Business Review Press, 2011.
- Hemer J. A Snapshot on Crowdfunding // Arbeitspapiere Unternehmen und Region, № R2/2011. 2011. URL: <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/52302/1/671522264.pdf>
- Kurokhtina O.Yu. Crowdfunding as a Key Factor in the Formation of a Digital Society // Духовная ситуация времени. Россия XXI век. 2020. № 2 (21). С. 27–29.
- McClay M.W. David Riesman and The Lonely Crowd // Society. 2009. № 46. P. 21–28. DOI: [10.1007/s12115-008-9171-8](https://doi.org/10.1007/s12115-008-9171-8)
- Miles R.E., Miles G., Snow Ch.C. Collaborative Entrepreneurship: How Networked Firms Use Continuous Innovation to Create Economic Wealth. Stanford: Stanford University Press, 2005.
- Mitchell W., Singh K. Survival of Business Using Collaborative Relationships to Commercialize Complex Goods // Strategic Management Journal. 1996. Vol. 17. Is. 3. P. 169–195. DOI: [10.1002/\(SICI\)1097-0266\(199603\)17:3<169::AID-SMJ801>3.0.CO;2-%23](https://doi.org/10.1002/(SICI)1097-0266(199603)17:3<169::AID-SMJ801>3.0.CO;2-%23)
- Riesman D., Denney R., Glazer N. The Lonely Crowd: A Study of the Changing American Character. New Haven, CT: Yale Univ. Press, 1950.
- Rogova A.V. Crowdsourcing Integration in the Tourism Industry // Services in Russia and Abroad. 2020. Vol. 14. Is. 5. P. 93–102. DOI: [10.24411/1995-042X-2020-10508](https://doi.org/10.24411/1995-042X-2020-10508)
- Saxton G., Onook O., Kishore R. Rules of Crowdsourcing: Models, Issues, and Systems of Control // Information Systems Management. 2013. Vol. 30. P. 2–20.
- Scientific Collaboration on the Internet / ed. by G.M. Olson, A. Zimmerman, N. Bos. Massachusetts: The MIT Press, Cambridge, 2008.
- Stigler G.J. The Economics of Information // Journal of Political Economy. 1961. Vol. 69. Is. 3. P. 213–225.

Sustaining Innovation. Collaboration Models for a Complex World / ed. by S.P. MacGregor, T. Carleton. New York: Springer, 2012.

Thomson A.M., Perry J.L. Collaboration Processes: Inside the Black Box // Public Administration Review. 2006. Vol. 66. Is. s1. P. 20–32. DOI: [10.1111/j.1540-6210.2006.00663.x](https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2006.00663.x)

Wang C.-H., Chang C.-H., Shen G.C. The Effect of Inbound Open Innovation on Firm Performance: Evidence from High-Tech Industry // Technological Forecasting and Social Change. 2015. Vol. 99. P. 222–230. DOI: [10.1016/j.techfore.2015.07.006](https://doi.org/10.1016/j.techfore.2015.07.006)

Yang C., Wacker J.G., Sheu C. What Makes Outsourcing Effective? A Transaction-Cost Economics Analysis // International Journal of Production Research. 2012. Vol. 50. Is. 16. P. 4462–4476. DOI: [10.1080/00207543.2011.600345](https://doi.org/10.1080/00207543.2011.600345)

References:

Aisner L.Yu., Sochneva E.N., Chervyakov M.E. (2020) Pravovyye osnovy funktsionirovaniya kollaboratsiy [Legal basis for the functioning of collaborations]. *Yuridicheskiye issledovaniya*. № 3. P. 36–47. DOI: [10.25136/2409-7136.2020.3.32438](https://doi.org/10.25136/2409-7136.2020.3.32438)

Alieva S.V., Ageeva E.A. (2020) Crowdsourcing and Crowdfunding as Technologies of Participative Management of Municipal Education. *Vestnik ekspertnogo soveta*. № 4(23). P. 3–7.

Babkin A.V. (ed.) (2015) Klasternaya ekonomika i promyshlennaya politika: teoriya i instrumentariy [Cluster economy and industrial policy: Theory and tools]. Saint Petersburg: Izd-vo Politekhn. un-ta.

Baikov E.A., Hakimova L.R. (2018) Brands Collaboration as an Effective Instrument of Innovation in Modern Economics. *Peterburgskiy ekonomicheskij zhurnal*. № 3. P. 39–46.

Belleflamme P., Lambert T., Schwienbacher A. (2014) Crowdfunding: Tapping the Right Crowd. *Journal of Business Venturing*. Vol. 29. Is. 5. P. 585–609. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.jbusvent.2013.07.003>

Belova A.M. (2017) Outsourcing. «1C:bukhobsluzhivaniye» kak printsipial'no novyy vid outsorsinga [Outsourcing. “1C:Book maintenance” as a fundamentally new type of outsourcing]. *Problemy i perspektivy razvitiya korporativnykh i obshchestvennykh finansov: Sb. tr. Mezhdunarodnoy studencheskoy nauchnoy konferentsii*. Khabarovsk: Khabarovskiy gosudarstvennyy universitet ekonomiki i prava. P. 29–33.

Biggiero L., Angelini P.P. (2015) Hunting Scale-Free Properties in R&D Collaboration Networks: Selforganization, Power-Law and Policy Issues in the European Aerospace Research Area. *Technological Forecasting and Social Change*. Vol. 94. P. 21–43. DOI: [10.1016/j.techfore.2014.04.009](https://doi.org/10.1016/j.techfore.2014.04.009)

Brabham D.C. (2010) Moving the Crowd at Threadless: Motivations for Participation in a Crowdsourcing Application. *Information, Communication & Society*. Vol. 13. Is. 8. P. 1122–1145. DOI: <https://doi.org/10.1080/13691181003624090>

Bradley A., McDonald M. (2011) *The Social Organization: How to Use Social Media to Tap the Collective Genius of Your Customers and Employee*. Brighton, Massachusetts: Harvard Business Review Press.

Cherkasova M.A. (2021) The Role of Social Crowdsourcing in the Processes of Transformation of the Institution of Democracy. *Munitsipal'naya akademiya*. № 1. P. 62–66. DOI: [10.52176/2304831X.2021.01.62](https://doi.org/10.52176/2304831X.2021.01.62)

Chornobai V.A. (2020) Kraudsorsing kak yavleniye tsifrovoy ekonomiki [Crowdsourcing as a phenomenon of the digital economy]. *Molodoy uchenyy*. № 46 (336). P. 130–131.

Domozhirova O.V., Petrova E.A. (2020) Kraudsorsing kak sposob optimizatsii funktsionirovaniya predpriyatiy [Crowdsourcing as a way to optimize the functioning of enterprises]. *Belgorodskiy ekonomicheskij vestnik*. № 1 (97). P. 23–29.

Erokhina O.V. (2020) Digital Decision-Making Technologies: Crowdsourcing as a Form of Political Participation. *Vestnik universiteta*. № 11. P. 189–194. DOI: [10.26425/1816-4277-2020-11-189-194](https://doi.org/10.26425/1816-4277-2020-11-189-194)

- Evseev V.O. (2017) Methodological Bases of Application Political Outsourcing within the Framework of the Political State Order. *TsITISE*. № 3 (12). 2017. Available at: <https://ma123.ru/wp-content/uploads/2017/10/%D0%95%D0%B2%D1%81%D0%B5%D0%B5%D0%B2-%D0%92.%D0%9E-%D0%9F%D0%BE%D0%BB%D0%B8%D1%82%D0%B8%D1%87%D0%B5%D1%81%D0%BA%D0%B8%D0%B9-%D0%B0%D1%83%D1%82%D1%81%D0%BE%D1%80%D1%81%D0%B8%D0%BD%D0%B3-2017-3.pdf>
- Feiling T.B. (2021) Crowdsourcing Technologies in Solving Modern Social Problems. *Zametki uchenogo*. № 2. P. 507–511.
- Golovina M.V., Zaitkulova G.S., Titova S.P., Markovnikova E.YU. (2020) Strategiya razvitiya doshkol'nykh obrazovatel'nykh organizatsiy posredstvom kollaboratsii brendov [Strategy for the development of preschool educational organizations through brand collaboration]. *Molodoy uchenyy*. № 28 (318). P. 93–95.
- Hemer J. (2011) A Snapshot on Crowdfunding. *Arbeitspapiere Unternehmen und Region*, № R2/2011. Available at: <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/52302/1/671522264.pdf>
- Khairutdinova L.R. (2015) Anticorruption Crowdsourcing and Outsourcing: The Concept and Content. *Politika, gosudarstvo i pravo*. № 6. Available at: <https://politika.snauka.ru/2015/06/3157>
- Kharitonova O.V., Bugaeva T.N. (2020) Crowdsourcing in State and Municipal Administration: Essence and Prospects of Use. *Vestnik evraziyskoy nauki*. Vol. 12. № 2. Available at: <https://esj.today/PDF/91ECVN220.pdf>
- Khyuppenen A.A. (2020) Crowdsourcing as a New Model of Business Organization. *Innovatsionnaya ekonomika*. № 3 (24). P. 63–82.
- Komarova ZH., Emelianovich I. (2019) Collaboration Features in Science: Experts' Opinion. *Nauka i innovatsii*. № 1 (191). P. 26–35.
- Kornilova E.V., Orlova O.V. (2020) Prospects for Crowdfunding, Crowdsourcing and Crowdinvesting in Russia. *Lizing*. № 3. P. 60–72.
- Korolkova N.A., Vasiutina E.S. (2018) Collaboration as a Source of Business Model Transformation. *EKO*. № 4. P.176–189.
- Kotenko D.A. (2014) Kraudfanding — innovatsionnyy instrument investirovaniya [Crowdfunding is an innovative investment tool]. *Zakon*. № 5. P. 140–145.
- Kurokhtina O.Yu. (2020) Crowdfunding as a Key Factor in the Formation of a Digital Society. *Dukhovnaya situatsiya vremeni. Rossiya XXI vek*. № 2 (21). P. 27–29.
- MacGregor S.P., Carleton T. (eds.) (2012) *Sustaining Innovation. Collaboration Models for a Complex World*. New York: Springer.
- McClay M.W. (2009) David Riesman and The Lonely Crowd. *Society*. № 46. P. 21–28. DOI: [10.1007/s12115-008-9171-8](https://doi.org/10.1007/s12115-008-9171-8)
- Miles R.E., Miles G., Snow Ch.C. (2005) *Collaborative Entrepreneurship: How Networked Firms Use Continuous Innovation to Create Economic Wealth*. Stanford: Stanford University Press.
- Milkina I.V. (2013) Outsourcing v sisteme gosudarstvennogo i munitsipal'nogo upravleniya [Outsourcing in the system of state and municipal administration]. *Vestnik universiteta*. № 8. P. 96–101.
- Mitchell W., Singh K. (1996) Survival of Business Using Collaborative Relationships to Commercialize Complex Goods. *Strategic Management Journal*. Vol. 17. Is. 3. P. 169–195. DOI: [10.1002/\(SICI\)1097-0266\(199603\)17:3<169::AID-SMJ801>3.0.CO;2-%23](https://doi.org/10.1002/(SICI)1097-0266(199603)17:3<169::AID-SMJ801>3.0.CO;2-%23)
- Mukhamed'yarova-Levina T.T., Zabolotnikova V.D. (2020) Kraudfanding kak sposob kollektivnogo investirovaniya [Crowdfunding as a way of collective investment]. *Vestnik universiteta Turan*. № 2 (86). P. 136–140.

- Nikitina Yu.F. (2020) Technology of Crowdsourcing as an Element of the Social Infrastructure of a Digital Society. *Proyektirovaniye budushchego. Problemy tsifrovoy real'nosti: trudy 3-y Mezhdunarodnoy konferentsii* (6–7 February, 2020, Moskva). P. 252–259.
- Nuralieva M.M. (2020) Crowdsourcing as a New Phenomenon in the Economy, Shaping the Future. *Benefitsiar*. № 75. P. 35–38.
- Olson G.M., Zimmerman A., Bos N. (eds.) (2008) *Scientific Collaboration on the Internet*. Massachusetts: The MIT Press, Cambridge.
- Polyakova Yu.M. (2019) The Role of Mass Collaboration in the Development of Society, Business and State. *Intellekt. Innovatsii. Investitsii*. № 3. P. 49–57 DOI: [10.25198/2077-7175-2019-3-49](https://doi.org/10.25198/2077-7175-2019-3-49)
- Riesman D., Denney R. & Glazer N. (1950) *The Lonely Crowd: A Study of the Changing American Character*. New Haven, CT: Yale Univ. Press.
- Rogova A.V. (2020) Crowdsourcing Integration in the Tourism Industry. *Services in Russia and Abroad*. Vol. 14. Is. 5. P. 93–102. DOI: [10.24411/1995-042X-2020-10508](https://doi.org/10.24411/1995-042X-2020-10508)
- Rogova A.V. (2013) Crowdsourcing as a Tool for Socio-Economic Development of the Region. *Sovremennyye problemy nauki i obrazovaniya*. № 5. Available at: <http://science-education.ru/ru/article/view?id=10531>
- Sakharchuk E.S. (2020) Collaboration of Libraries and Professional Market Participants in Order to Develop Domestic Tourism. *Teoriya i praktika obshchestvennogo razvitiya*. № 5 (147). P. 59–62. DOI: [10.24158/tpor.2020.5.10](https://doi.org/10.24158/tpor.2020.5.10)
- Saxton G., Onook O., Kishore R. (2013) Rules of Crowdsourcing: Models, Issues, and Systems of Control. *Information Systems Management*. Vol. 30. P. 2–20.
- Sokolov A.V., Dementiev A.A. (2014) Kraudfanding v rossiyskoy politike. *Vestnik Moskovskogo universiteta. Ser.18. Sotsiologiya i politologiya*. № 1. P. 106–122.
- Stigler G.J. (1961) The Economics of Information. *Journal of Political Economy*. Vol. 69. Is. 3. P. 213–225.
- Suleimenova A.K. (2020) Kraudsorsing i resursnyy potentsial naseleniya kak instrument povysheniya konkurentosposobnosti predpriyatiya [Crowdsourcing and the resource potential of the population as a tool to increase the competitiveness of the enterprise]. *Budushcheye nauki-2020: Sb. nauch. st. 8-y Mezhdunarodnoy molodezhnoy nauchnoy konferentsii*. Vol. 1. P. 419–423.
- Thomson A.M., Perry J.L. (2006) Collaboration Processes: Inside the Black Box. *Public Administration Review*. Vol. 66. Is. s1. P. 20–32. DOI: [10.1111/j.1540-6210.2006.00663.x](https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2006.00663.x)
- Tikhaleva E.Yu. (2020) Crowdfunding as a Means of Enhancing the Involvement of Citizens in Solution of Local Issues. *Munitsipal'naya sluzhba: pravovyye voprosy*. № 4. P. 14–17.
- Tikhomirova O.G. (2014) Corporate Collaboration and Interaction: How We Can Solve the Problem of Self-Organization in Social-Economic Systems. *Fundamental'nyye issledovaniya*. № 9–5. P. 1082–1086.
- Toropova A.I., Kokareva M.E., Makarova K.S., Vlasova A.A., Rotanova V.A. (2019) Kraudsorsing, kak odin iz instrumentov kraud-tekhnologiy [Crowdsourcing as one of the tools of crowd technologies]. *Sovremennyye nauchnyye issledovaniya i innovatsii*. № 11 (103). Available at: <https://web.snauka.ru/issues/2019/11/90756>
- Tuzhilkina E.M., Koshelev G.K. (2020) KAWS Phenomenon: An Artist as a Commercial Brand and the Role of Collaborations of Contemporary Art. *Dekorativnoye iskusstvo i predmetno-prostranstvennaya sreda. Vestnik MGKhpA*. № 1–2. P. 371–384.

Тятыкх М.В. (2020) Kollaboratsiya yumora i politicheskogo diskursa v televizionnoy produkcii (na primere produktov studii «Kvartal–95») [Collaboration of humor and political discourse in television production (on the example of the products of the studio “Kvartal–95”)]. *Diskurs sovremennykh mass-media v perspektive teorii, sotsial'noy praktiki i obrazovaniya: Sb. tr. mezhdunarodnoy nauchno-prakticheskoy konferentsii*. Belgorod: Belgorodskiy gosudarstvennyy natsional'nyy issledovatel'skiy universitet. P. 292–295.

Wang C.-H., Chang C.-H., Shen G.C. (2015) The Effect of Inbound Open Innovation on Firm Performance: Evidence from High-Tech Industry. *Technological Forecasting and Social Change*. Vol. 99. P. 222–230. DOI: [10.1016/j.techfore.2015.07.006](https://doi.org/10.1016/j.techfore.2015.07.006)

Yang C., Wacker J.G., Sheu C. (2012) What Makes Outsourcing Effective? A Transaction-Cost Economics Analysis. *International Journal of Production Research*. Vol. 50. Is. 16. P. 4462–4476. DOI: [10.1080/00207543.2011.600345](https://doi.org/10.1080/00207543.2011.600345)

Дата поступления/Received: 17.04.2022

Управление образованием
Education management

DOI: 10.24412/2070-1381-2022-92-186-202

Роль государства в совершенствовании интернет-инфраструктуры в вузах
для поддержки комбинированных форматов обучения

Кононкова Наталья Петровна

Доктор экономических наук, доцент, экономический факультет, Московский государственный университет имени М.В. Ломоносова, Москва, РФ.

E-mail: npkononkova@econ.msu.ru

SPIN-код РИНЦ: [7032-5210](#)

ORCID ID: [0000-0002-6415-0863](#)

Костянян Ани Асканазовна¹

Кандидат экономических наук, экономический факультет, Московский государственный университет имени М.В. Ломоносова, Москва, РФ.

E-mail: ani.kostanyan@yandex.ru

SPIN-код РИНЦ: [7343-2954](#)

ORCID ID: [0000-0001-5929-2755](#)

Михайленко Диана Александровна

Кандидат экономических наук, экономический факультет, Московский государственный университет имени М.В. Ломоносова, Москва, РФ.

E-mail: mikhailenkoda@gmail.com

SPIN-код РИНЦ: [3032-5362](#)

ORCID ID: [0000-0003-0681-3849](#)

Новиков Владимир Александрович

Кандидат экономических наук, экономический факультет, Московский государственный университет имени М.В. Ломоносова, Москва, РФ.

E-mail: vanovikov@yandex.ru

SPIN-код РИНЦ: [6711-7603](#)

Волкова Елена Юрьевна

Соискатель, экономический факультет, Московский государственный университет имени М.В. Ломоносова, Москва, РФ.

E-mail: elena-v2810@rambler.ru

SPIN-код РИНЦ: [3693-6809](#)

ORCID ID: [0000-0002-5986-7894](#)

Ильин-Минкевич Владислав Игоревич

Соискатель, экономический факультет, Московский государственный университет имени М.В. Ломоносова, Москва, РФ.

E-mail: iljin-minkevich@econ.msu.ru

SPIN-код РИНЦ: [2041-7468](#)

Аннотация

Происходящая глобальная цифровизация актуализирует разработку цифровой экосистемы образовательных организаций, способной поддерживать комбинированные форматы обучения. Пандемия COVID-19 стала катализатором цифровой трансформации вузов и активного их выхода на зарубежные платформы, но в условиях нового санкционного давления многие университеты рискуют остаться без освоенных технологических платформ, информационных баз данных и вернуться к менее эффективному обучению. В этой связи в статье предпринята попытка оценить роль государства в формировании и развитии вузовской интернет-инфраструктуры, а также в разработке единой национальной цифровой образовательной системы, для чего сформулированы основные векторы государственной политики, направленной на преодоление прежде всего внешних угроз. На основе системного анализа, историко-логического метода и с опорой на экспертизу авторов были сформулированы основные уроки масштабного опыта дистанционного преподавания в условиях пандемийных ограничений, коснувшегося всех без исключения образовательных организаций и программ подготовки. Было выявлено, что ключевой проблемой стала разнородность вузов по степени цифровой зрелости и уровню развития интернет-инфраструктуры, а также высокий уровень дифференциации применяемых образовательных информационных технологий, в первую очередь иностранных. В качестве флагманского рассмотрен опыт МГУ имени М.В. Ломоносова по разработке образовательной площадки для различных направлений непрерывного дистанционного образования. Предложенные меры государственной политики направлены на достижение цифровой зрелости в отрасли образования, повышение качества высшего образования, а также развитие отечественных производителей IT-оборудования и программного обеспечения.

Ключевые слова

Цифровая экосистема, образовательные платформы, высшее образование, государственная политика, комбинированный формат обучения, дистанционные образовательные технологии.

¹ Корреспондирующий автор.

Role of State in Improving Internet Infrastructure in Universities to Support Combined Learning Formats

Natalia P. Kononkova

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

E-mail: npkononkova@econ.msu.ru

ORCID ID: [0000-0002-6415-0863](https://orcid.org/0000-0002-6415-0863)

Ani A. Kostanyan²

PhD, Faculty of Economics, Lomonosov Moscow State University, Moscow, Russian Federation.

E-mail: ani.kostanyan@yandex.ru

ORCID ID: [0000-0001-5929-2755](https://orcid.org/0000-0001-5929-2755)

Diana A. Mikhailenko

PhD, Faculty of Economics, Lomonosov Moscow State University, Moscow, Russian Federation.

E-mail: mikhailenkoda@gmail.com

ORCID ID: [0000-0003-0681-3849](https://orcid.org/0000-0003-0681-3849)

Vladimir A. Novikov

PhD, Faculty of Economics, Lomonosov Moscow State University, Moscow, Russian Federation.

E-mail: vanovikov@yandex.ru

Elena Yu. Volkova

PhD applicant, Faculty of Economics, Lomonosov Moscow State University, Moscow, Russian Federation.

E-mail: elena-v2810@rambler.ru

ORCID ID: [0000-0002-5986-7894](https://orcid.org/0000-0002-5986-7894)

Vladislav I. Iliin-Minkevich

PhD applicant, Faculty of Economics, Lomonosov Moscow State University, Moscow, Russian Federation.

E-mail: iliin-minkevich@econ.msu.ru

Abstract

The ongoing global digitalization actualizes the development of a digital ecosystem of educational organizations capable of supporting combined learning formats. The COVID-19 pandemic has become a catalyst for the digital transformation of universities and their active entry into foreign platforms, but in the face of new sanctions pressure, many universities risk being left without mastered technological platforms, information databases and returning to less effective teaching. So, this article attempts to assess the role of the government in forming and developing the Internet infrastructure of universities. The combined format of education, which has received full-scale development over the past two years, has put the development of educational information technologies at the forefront. On the basis of system analysis, the historical-logical method and based on the expertise of the authors, there were formulated the main challenges and lessons of the first large-scale experience of distance teaching under pandemic restrictions which affected all educational organizations. It was revealed that the key problem of this period was the heterogeneity of universities in terms of the degree of digital maturity and the level of development of the Internet infrastructure, as well as the high level of differentiation of educational information technologies used, primarily foreign ones. The ongoing restrictions on access to these resources will intensify the development of a unified national information educational ecosystem, for which the main vectors of state policy aimed at overcoming external challenges and threats have been formulated. There is a leading experience of Lomonosov Moscow State University on the development of an educational platform for various areas of continuous distance education, discussed in this article. The state policy measures proposed in the article can contribute to the achievement of digital maturity in the education industry, improve the quality of a higher education and will contribute to the development of domestic manufacturers of IT equipment and software.

Keywords

Digital ecosystem, learning systems, higher education, public policy, combined learning format, distance learning technologies.

Введение

Образование как одно из важнейших общественных благ, производимых государством, имеет основополагающее значение для реализации всех остальных прав человека. Построение и эффективное функционирование образовательной системы лежит в основе равноправного общества, в котором важную роль играют принципы справедливости и инклюзивности. Происходящий в настоящее время переход к цифровому обществу трансформирует традиционную парадигму обучения, в том числе и в высшей школе, предполагая активное применение цифровых технологий в образовании.

² Corresponding author.

Важнейшим катализатором повсеместного внедрения цифровых дистанционных технологий в образовательный процесс стала пандемия COVID-19. При этом внезапный, быстрый и стрессовый переход к дистанционным и смешанным образовательным форматам вскрыл многие проблемные зоны в развитии интернет-инфраструктуры образовательных организаций всех уровней. Особую роль в поддержании устойчивости системы образования в это время сыграло государство, направив основной вектор регулирования на обеспечение безопасности здоровья участников образовательного процесса и стимулирование применения доступных цифровых технологий. Однако двухлетний опыт вынужденного дистанта показал незащищенность и уязвимость российских вузов в условиях высокой турбулентности. Целью данной работы является оценка роли государства в формировании и развитии образовательной интернет-инфраструктуры для дальнейшего применения комбинированных форматов обучения и повышения конкурентоспособности российских вузов. Достижение поставленной цели предполагается на основе решения следующих задач: систематизации ключевых вызовов и уроков дистанционного преподавания, анализа особенностей современного этапа комбинированного формата обучения, оценки доступных ранее и текущих альтернативных решений по созданию интернет-инфраструктуры в вузах и определения задач государства в сфере образования.

Вызовы и уроки дистанционного преподавания

Эффективность образовательного процесса во многом зависит от его непрерывности и последовательного характера. Пандемия создала угрозу беспрецедентно крупной и массовой приостановки образовательного процесса в истории. Для обеспечения стабильности предоставления образовательных услуг правительства разных стран, в том числе и России, призвали образовательные организации экстренно перейти к дистанционным форматам обучения с использованием цифровых технологий. Следует заметить, что внезапность перехода к дистанционному обучению мотивировала образовательные организации к наиболее быстрому поиску и адаптации возможных технических решений для бесперебойности учебного процесса, а полученный опыт проведения дистанционных занятий показал возможности и целесообразность дальнейшего применения цифровых технологий в образовании. Можно сказать, что на сегодняшний день образование и система предоставления образовательных услуг «изобретается» заново. Цифровые образовательные технологии (EdTech), которые ранее были на периферии интересов традиционных образовательных организаций, стали ключевым элементом конкурентоспособности. В связи с этим в данном разделе статьи систематизированы основные вызовы и первые уроки масштабного дистанционного преподавания в вузах.

Обобщение российской и зарубежной практики показало, что основные проблемы связаны с неоднородностью вузов по уровню технической подготовленности и скорости вводимых изменений, что позволяет систематизировать основные вызовы по ключевым направлениям (Рисунок 1).



Рисунок 1. Основные вызовы дистанционного преподавания в вузах в период пандемии COVID-19³

Технические вызовы. Разный уровень развития информационной инфраструктуры вузов и неготовность цифровой среды в целом к переходу к дистанционным и смешанным форматам преподавания стали, пожалуй, наиболее важной проблемой рассматриваемого периода. Тем не менее, по оценкам экспертов, вузы, в сравнении с образовательными организациями других уровней, смогли наиболее быстро адаптироваться к вынужденным изменениям благодаря их опыту и техническим наработкам, используемым в заочном образовании и частично дистанционном дополнительном образовании, но, безусловно, масштабы такого опыта, в сравнении с полноценным дистантом, были невелики. Это, в частности, проявилось в том, что большинство вузов предпочли выбрать иностранные цифровые образовательные платформы (Zoom, Microsoft Teams и др.), реже использовались российские аналоги сервисов и дистанционных технологий, а крупные федеральные вузы приступили к разработке собственных цифровых платформ (далее в статье описан опыт МГУ имени М.В. Ломоносова). Появляющиеся в связи с санкционным давлением ограничения доступа к иностранным цифровым образовательным сервисам стали очередным катализатором развития импортозамещения в данной сфере и возобновили процесс отечественных разработок. Кроме того, эксперты отмечают недостаточную скорость интернет-соединения, затрудняющую проведение масштабных онлайн-занятий в некоторых регионах, в результате чего вузы вынуждены были отдать предпочтение асинхронным дистанционным методам.

Административные вызовы. Перестройка образовательных форматов потребовала пересмотра структуры административных и технических департаментов вузов и их численности. Наиболее частым случаем были ситуации, когда отделы технической интеграции и технической поддержки включали в себя лишь несколько сотрудников, осуществлявших исключительно системное администрирование базовых информационных процессов. Переход к дистанту значительно увеличил нагрузку на интеграционные отделы, в обязанности которых входят многочисленные процедуры, поддерживающие учебный процесс: от разработки до технической поддержки используемых цифровых образовательных технологий [Pushkar, Deepak 2020]. Следует отметить и то, что преподавательский состав также не был готов к масштабному использованию дистанционных технологий, а в силу внезапности перехода к новому формату вместо полноценного обучающего модуля для преподавателей во многих вузах проводились краткие инструктивные внутренние совещания, ответственность за которые также легла на технические интеграционные отделы.

³ Составлено авторами.

Методические вызовы. Дополнительная трудность при переходе к дистанционным форматам обучения была связана с острой необходимостью в пересмотре учебно-методических и контрольно-измерительных материалов. Традиционные формы методических материалов, доказавшие свою эффективность в очном преподавании, оказались неподходящими для дистанционного синхронного и асинхронного обучения, особенно в части использования фонда оценочных средств. Актуализировался вопрос разработки электронных образовательных ресурсов. В связи с этим у преподавательского состава появилась дополнительная нагрузка в виде разработки/адаптации эффективных учебно-методических материалов, подходящих для дистанционного преподавания, а также заполнения возросшего количества отчетной документации, так как традиционные механизмы контроля образовательного процесса со стороны администрации вузов также оказались неприменимыми. При этом выявился высокий уровень дифференциации качества проводимых занятий (в одном вузе, по одному предмету, у разных преподавателей), обусловленный выбором разных цифровых образовательных инструментов преподавателей, который, в свою очередь, зависел от цифровой квалификации конкретного преподавателя, а не определялся целями и задачами курса.

Социальные и институциональные вызовы. Переход к дистанционному преподаванию повлек за собой большое количество социальных внешних эффектов для многих участников образовательного процесса. Во-первых, в ущемленном положении оказались преподаватели старшего возраста, для которых овладение цифровыми технологиями для проведения занятий, контроля успеваемости и отчетов оказалось наиболее трудным. Во-вторых, наметился тренд на снижение мотивации студентов к обучению, так как была нарушена привычная им образовательная среда университетского кампуса и студенческого сообщества. Кроме того, ярко выразилось «неравенство возможностей» среди студентов в связи с необходимостью каждому иметь персональный компьютер для учебы [Santos et al. 2019]. В силу снижения социальных контактов наблюдалось также ослабление коммуникационных навыков (причем как среди студентов, так и среди преподавательского состава) и потребности в массовой коммуникации в целом. Так, например, различные опросы студентов выявили, что после отмены ограничений очного образования многие из них продолжили отдавать предпочтение дистанционным формам и не хотели возвращаться в кампус [Kamsker et al. 2020]. Это можно объяснить тем, что студенты привыкли к обучению в домашней обстановке, что снижает их финансовые и временные издержки на проезд к месту обучения, а также тем, что дистанционные асинхронные форматы позволяют изучать материал в удобное время и в удобном месте.

Опыт преодоления представленных выше вызовов показал, что образование в «новой нормальности» уже не будет прежним даже после полного возврата в аудитории, и имеет смысл задуматься над выбором новых форматов взаимодействия.

Какие уроки вынужденного дистанта получили вузы мира, включая Россию? Первый — прочное закрепление смешанных форм обучения в высшей школе. По разным оценкам, от 50% до 75% преподавателей, которые ранее не использовали цифровые технологии в образовательном процессе, продолжают использовать комбинированные формы обучения после окончания пандемии [Goh et al. 2020]. Вынужденный переход к дистанционному преподаванию неожиданно быстро показал эффективность цифровых интерактивных методов для некоторых форм аудиторных занятий (включая лекционные). По мнению преподавателей, необходимо использовать в дальнейшей практике все лучшее от обеих форм обучения — традиционной и дистанционной.

Второй — значительный рост навыков самодисциплины и самообучения у студентов. Отсутствие формально организованного очного образовательного процесса вынуждает обучающихся самостоятельно принимать решения о количестве времени и усилий, выделяемых для изучения всех необходимых дисциплин.

Третий — повышение лояльности работодателей к дипломам, полученным преимущественно в рамках дистанционного образования («онлайн-дипломы»). Этот тренд касается прежде всего повышения квалификации и переподготовки, но, возможно, в скором времени коснется и базового высшего образования [Mikheev et al. 2021].

Четвертый — пересмотр вузами не только структур курсов, но и структур департаментов, в частности технических департаментов, осуществляющих поддержку информационной инфраструктуры.

Наконец, пятым и ключевым уроком опыта вынужденного дистанционного преподавания стала необходимость разработки государством единой национальной образовательной цифровой платформы для обеспечения безопасности образовательной системы. Использование разными вузами различных информационных образовательных технологий, в первую очередь иностранных, привело к высокому уровню разнородности качества образования и риску ограничения доступа к этим сервисам. Государственная поддержка в сфере разработки и развития единой образовательной интернет-инфраструктуры должна быть выстроена по различным направлениям, включающим в себя в числе прочего разработку цифровых сервисов для проведения синхронных и асинхронных дистанционных занятий, электронный доступ к вспомогательным образовательным процессам (электронные библиотеки, базы данных, кадровые процессы и др.) и систему постоянного повышения информационной квалификации преподавателей и студентов. Разработка такой платформы должна быть основана на понимании того, что онлайн-образование — это в первую очередь когнитивный и социальный процесс, а не просто процесс передачи информации через интернет-технологии.

Особенности современного этапа комбинированного формата обучения

Массовое проведение дистанционных занятий в большой степени способствовало развитию программного обеспечения и повышению цифровой грамотности профессорско-преподавательского состава. Современные платформы позволяют не только размещать в едином информационном пространстве самые разнообразные образовательные материалы, от рабочих программ дисциплин до видеозаписи лекций, но и организовывать промежуточный и итоговый контроль знаний студентов. Некоторые современные системы дистанционного обучения имеют открытый программный код. Например, платформа Moodle используется в качестве основной электронной образовательной платформы экономическим факультетом МГУ имени М.В. Ломоносова и Финансовым университетом при Правительстве РФ. Такие платформы доступны для свободного использования в образовательной деятельности разными вузами и могут быть адаптированы под конкретные потребности образовательных программ.

Кроме того, можно назвать различные образовательные платформы, такие как: виртуальная образовательная среда (Virtual learning environment), система управления обучением (Learning management system), персональная среда обучения (Personal learning environment), личное пространство онлайн-образования (Personal online learning space) и другие. Практически все образовательные компьютерные модули разрабатываются в соответствии с единой системой

стандартов и спецификаций (SCORM), что позволяет интегрировать их в любую образовательную компьютерную среду. Многие образовательные платформы апробированы российскими вузами за последние два года и применяются в соответствии с задачами и возможностями обучения.

Накопленный опыт дистанционного преподавания целесообразно использовать и в рамках очного образования, применяя разные формы комбинированного формата обучения. При проведении онлайн-лекций, дополненных очными семинарами, возможно использование таких форм, как лекция-конференция, бинарная лекция, лекция-дискуссия. Подобные формы взаимодействия с аудиторией, как правило, вызывают больший интерес у слушателей, чем традиционные лекция-монолог и лекция-беседа, и могут быть записаны и размещены в качестве дополнительных материалов на электронных ресурсах.

Под комбинированным (смешанным) форматом обучения, получившим значительное распространение во многих странах, следует понимать сочетание очных и дистанционных форм проведения занятий. Комбинированный формат широко используется в западных бизнес-школах и предполагает дополнение обязательных очных занятий (обычно это модули по 1–2 недели 6–8 раз в год) дистанционными взаимодействиями. В соответствии с этой практикой, значительная часть образовательных курсов осваивается слушателями самостоятельно на цифровых платформах, но преподаватели при этом оказываются доступны для проведения дистанционных консультаций и могут при необходимости давать нужные пояснения.

В России после ослабления ограничений, вызванных коронавирусной инфекцией, также начал применяться смешанный формат обучения, который в подавляющем большинстве случаев предполагал чтение онлайн-лекций и проведение очных семинарских и практических занятий.

Необходимо отметить, что комбинированное обучение — это новый формат работы в российских вузах; для проведения занятий со студентами существующие платформы требуют доработки, несмотря на видимость и ощущение новых возможностей повышения эффективности образовательного процесса. Так, очень удобной считается организация коллективных обсуждений в подгруппах через создание сессионных залов в программе Zoom. Для организации совместной работы можно использовать такие сервисы, как Google Таблицы или Google Диск, а также делать доступными для совместной работы файлы Microsoft Office. Но в то же время применяемые инструменты пока не связаны в единую систему, представляют разрозненные информационные программные продукты, и успешность их совместного применения зависит от индивидуальных навыков и цифрового опыта преподавателя.

Если говорить о предпочтительном формате семинарских занятий, то наиболее эффективным является как раз очное занятие в компьютерном классе, во время которого есть возможность использовать цифровые технологии, не теряя при этом личного контакта с учениками.

Таким образом, современный комбинированный формат обучения отличается возможностью реализовывать различные комбинации очной и онлайн-форм обучения. В самом общем виде его можно представить как нечто среднее между двумя крайностями:

- максимальное использование возможностей современных электронных образовательных платформ и применение очных встреч с преподавателем только в исключительном случае;
- приоритет очной формы проведения занятий и использование онлайн-платформ только в случае невозможности личного присутствия на занятии преподавателя и (или) студента.

Выбор необходимой комбинации зависит от преодоления цифрового разрыва, технической оснащенности вузов и готовности преподавателей активно использовать цифровые технологии в образовательном процессе.

Оценка доступных альтернативных решений по созданию интернет-инфраструктуры в условиях возможных ограничений

На первый взгляд, современные образовательные организации получили широкие возможности предоставления и реализации учебных курсов (программ) с помощью систем управления обучением (Learning management system, LMS), однако на практике далеко не все российские вузы имеют доступ к зарубежным образовательным платформам и поэтому нуждаются в создании собственной интернет-инфраструктуры.

По мнению профессора Л.В. Лapidус, одной из стратегий цифрового лидерства в современном образовании является построение цифровых платформ [Лapidус 2020]. Существуют серверные (устанавливаемые на собственный сервер/компьютер владельца) и облачные (размещенные на серверах разработчика программного средства) LMS-платформы; имеются как готовые образовательные программные продукты, так и системы с открытым исходным кодом, которые, как было отмечено выше, вуз может доработать с учетом собственных потребностей.

Сегодня на рынке представлены самые разные LMS-платформы, в том числе системы дистанционного обучения, в основном имеющие иностранное происхождение: Zoom, Moodle, Google Classroom, Teams. Из российских цифровых платформ заслуживает внимания приложение «Яндекс.Телемост», а также открытые образовательные платформы «Университет без границ» (МГУ имени М.В. Ломоносова) и «Открытое образование» (коллаборация вузов). Далее рассмотрим возможности и ограничения указанных иностранных и российских платформ для целей реализации комбинированного формата обучения.

Современные иностранные LMS-платформы:

- Zoom — сервис для организации видеоконференций, разработанный Эриком С. Юанем, который приобрел особую популярность во время карантинных мер в связи с заболеваемостью COVID-19 в мире;
- Moodle — популярная во всем мире цифровая образовательная платформа для дистанционного обучения, разработана в Австралии;
- Google Classroom представляет собой несложный в использовании набор инструментов для обеспечения совместной работы преподавателей и слушателей;
- Teams — цифровая платформа, входящая в программный пакет Office 365, имеет бесплатный и платный варианты подписки.

Краткая характеристика доступных западных образовательных платформ представлена в Таблице 1.

Таблица 1. Современные LMS-платформы⁴

Наименование платформы	Преимущества	Недостатки
Zoom	Простое подключение к конференции по ссылке. Организаторы полностью управляют ходом конференции. Имеются чат, возможность записи конференции.	В бесплатном тарифе ограничены продолжительность мероприятия и количество участников.
Moodle	Программное обеспечение бесплатное. Интерфейс представлен на множестве языков. Количество пользователей неограниченно. Открытый исходный код обеспечивает возможность донастройки системы под нужды конкретного пользователя. Существует система автоматической проверки работ. Доступны аналитика и формирование отчетов.	Необходим сервер или хостинг для размещения ресурса. Администрирование системы требует во многих случаях наличия в вузе (на факультете) собственного специалиста-программиста. Интерфейс не отличается удобством.
Google Classroom	Функции создания учебных курсов и управления ими. Проверка, оценивание и комментирование работ. Интеграция с прочими сервисами Google.	Невозможно проведение конференций в режиме реального времени. От типа аккаунта зависит предельное число обучающихся на курсе. Не весь функционал сервиса представлен в бесплатной версии.
Teams	Возможность совместной работы пользователей с доступом к основным сервисам Office 365. Действует чат, голосовые сообщения и видеосвязь. Предназначена для аудио/видеоконференций.	Сложный интерфейс для неподготовленного пользователя. Не поддерживаются некоторые устаревшие форматы файлов.

Представленные платформы использовались российскими вузами в период вынужденной изоляции в соответствии с предпочтениями и по мере оснащенности соответствующими техническими средствами. В связи с введением новых экономических санкций весной 2022 г. и решением многих западных компаний покинуть российский рынок возникли риски потери возможностей взаимодействия со студентами через привычные образовательные каналы.

Актуальные российские цифровые образовательные платформы:

- «Яндекс. Телемост»;
- «Университет без границ»;
- «Открытое образование».

Преодоление критической зависимости от импортных поставок программных средств вычислительной техники является важнейшей задачей государственной политики в сфере экономической безопасности РФ. Одним из последних поручений Президента РФ было требование об использовании отечественного софта на предприятиях критической инфраструктуры, которое, возможно, в скором времени распространится и на другие сферы, в том числе сферу высшего образования. Создание и развитие российских цифровых образовательных ресурсов, способных обеспечить достойную замену импортным аналогам, позволит в значительной степени преодолеть внешние вызовы и угрозы, исходящие от поставщиков из недружественных стран. Стоит отметить, что определенный задел в этой области уже имеется.

⁴ Составлено авторами.

Итак, в качестве первого примера российской технологии, используемой для реализации комбинированного формата обучения, рассмотрим «Яндекс. Телемост» — сервис для организации видеовстреч, разработанный российской компанией «Яндекс», имеющий следующие особенности:

- возможность создания конференций, их записи, администрирования, демонстрации экрана;
- наличие общего чата участников (с некоторыми ограничениями: например, отсутствует опция поднятой руки);
- отсутствие ограничений по времени эфира, однако есть лимит по количеству участников (не более 40 человек);
- наличие интеграции с другими сервисами «Яндекса», но при этом существует ряд технических требований для организации видеоконференции (пользователь должен сначала создать Яндекс-аккаунт, а также работать только через Яндекс. Браузер, Google Chrome или Mozilla Firefox).

Второй значимой отечественной разработкой для поддержки дистанционного обучения является «Университет без границ» — сетевая образовательная площадка для различных направлений непрерывного дистанционного образования, созданная Центром развития электронных образовательных технологий Московского государственного университета имени М.В. Ломоносова (далее — МГУ имени М.В. Ломоносова).

Данный проект позволяет не только учащимся всех факультетов МГУ имени М.В. Ломоносова слушать дистанционные курсы и проходить аттестацию по предметам, входящим в их учебные планы, но и всем желающим получать доступ к бесплатным курсам от ведущих преподавателей Московского университета по широкому кругу специальностей, таких как юриспруденция, экономика, психология, история, география, физика, биология и др. Проект МГУ имени М.В. Ломоносова, объединяя в едином цифровом пространстве разные вузы, призван повысить доступность качественного образования по всей стране и уменьшить отток студентов из регионов. Так, если в каком-то вузе отсутствует необходимый предмет и/или специалист узкого профиля, он может заключить с Московским университетом партнерский договор и актуализировать свои программы подготовки за счет курсов МГУ имени М.В. Ломоносова, подключая к ним своих студентов на правомерных условиях.

Проект «Университет без границ» обладает рядом преимуществ, к которым можно отнести следующие:

- интеграция на одном портале курсов от разных факультетов МГУ имени М.В. Ломоносова для широкой аудитории: школьников, студентов, выпускников, преподавателей;
- бесплатный доступ более чем к 200 открытым курсам, записаться на которые может любой желающий после прохождения простой процедуры регистрации;
- постоянное обновление списка курсов, в том числе за счет добавления проблематики цифровизации;
- широкие возможности для аттестации слушателей, в том числе промежуточные тесты, текущий контроль посредством просмотра статистики использования материалов курса, итоговый тест с использованием прокторинга;

- возможность получения сертификата по итогам прохождения курса (на платной основе).

Однако есть ряд сложностей, возникающих при использовании данного портала, требующих его дальнейшего совершенствования, а именно:

- отсутствует возможность проведения лекций онлайн, что предполагает использование дополнительного программного обеспечения для этих целей (например, приложения Zoom или Skype);
- не самый удобный интерфейс, что зачастую приводит к необходимости использования инструмента поиска для нахождения нужной страницы сайта;
- большая часть открытых курсов (видеозаписей лекций) находится на другой цифровой образовательной площадке «Открытое образование», что создает путаницу для пользователя, вынужденного переходить с одной страницы на другую при прохождении курса и промежуточной/итоговой аттестации;
- существенные временные задержки в выдаче сертификатов по итогам успешного освоения курсов повышения квалификации;
- нет достаточного количества инструкций для самостоятельного пользования порталом преподавателями (например, при необходимости загрузки материалов курса или создания тестирования).

Наконец, третьей важной отечественной разработкой является «Открытое образование» — образовательная платформа, предлагающая онлайн-курсы по разным дисциплинам, изучаемым в российских университетах, созданная Ассоциацией ведущих вузов страны, в которую вошли: МГУ имени М.В. Ломоносова, Санкт-Петербургский государственный университет, Санкт-Петербургский политехнический университет Петра Великого, Национальный исследовательский технологический университет «МИСИС», Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики», Московский физико-технический институт, Уральский федеральный университет и Национальный исследовательский университет ИТМО. В миссии проекта отмечено, что открытое образование как новый элемент системы высшего образования в России способствует повышению доступности и качества образования. Неоспоримыми преимуществами данной платформы являются следующие:

- более 800 бесплатных открытых курсов, составленных специалистами высокого уровня в соответствии с требованиями федеральных государственных образовательных стандартов;
- возможность включения онлайн-курса в учебные планы студентов любого вуза, а также документальное подтверждение результатов обучения в виде сертификата (на платной основе);
- наличие оценочных процедур, в том числе тестов, творческих заданий.

Можно заключить, что цифровые платформы сегодня как инструмент дистанционного образования являются важным конкурентным преимуществом вузов. Преодоление зависимости от импортных программных средств и предложение рынку отечественных систем управления обучением — приоритетные задачи высшего образования в России. Дальнейшее совершенствование российских успешных LMS-платформ будет способствовать повышению доступности и качества образования в нашей стране.

Задачи и роль государства в создании эффективной цифровой экосистемы вузов

Успешная реализация комбинированного формата обучения, безусловно, требует развития современной образовательной инфраструктуры, включая интернет-ресурсы. Ее наличие является основой для проведения цифровой трансформации образования и перехода к инновационным технологиям. ИКТ-инфраструктура подразумевает цифровые технологии и оборудование для их реализации; в частности, это обеспечение учебных учреждений компьютерами, оснащенными современным программным обеспечением и объединенными в локальную сеть с доступом к глобальной сети Интернет; использование цифровых образовательных платформ, баз данных и цифровых библиотек; наличие сервисов хранения данных и различных специализированных ИТ-систем. Все указанные компоненты предоставляют так называемую техносферу, где происходит взаимодействие человека и машины [Климов и др. 2019], они появляются в результате процессов цифровизации.

Однако только цифровизации в настоящее время уже недостаточно для формирования конкурентоспособного образования. Необходима цифровая трансформация, в результате которой создается цифровая экосистема и вуз получает новую идентичность в современном обществе, изменяя бизнес-модель функционирования, внутренние бизнес-процессы, идеологию, миссию, стиль мышления кадров, а также формат студенческой жизни.

Цифровая экосистема характеризуется комплексностью элементов и объединяет ИКТ-инфраструктуру, участников процесса, систему связей между участниками и их вовлеченность в цифровую деятельность, цифровую организацию процесса обучения, а также идеи и ценности относительно повышения качества, доступности образования и формирования актуальных компетенций посредством использования электронных технологий [Неборский 2021].

Функционально цифровая экосистема обеспечивает интеграцию образования, науки, бизнеса и государства в единую социокультурную среду для достижения их сбалансированного развития с учетом национальных приоритетов и целей развития экономики.

Как отражение трендов цифровой трансформации образования появилась концепция Университета 4.0. Это вуз качественно нового типа, который реализует функции образования и подготовки кадров, исследовательские функции, развивает предпринимательские навыки и формирует практические компетенции для слушателей, тем самым коммерциализирует знания. Такая модель образования может развиваться только на основе цифровых технологий, таких как искусственный интеллект, большие данные, цифровые платформы, цифровые двойники. Одновременно увеличиваются требования к цифровым навыкам руководства вузов и преподавательского состава, а также студентов⁵. Некоторые исследователи начинают говорить о смене парадигмы образовательного учреждения, когда вуз должен развивать практические навыки студентов наряду с теоретической базой [Демченко 2019].

Новые тенденции в образовательных процессах связаны в первую очередь с технологическим прогрессом общества, а именно с развитием цифровой экономики, и затрагивают все страны мира. Они приводят к возникновению новых потребностей работодателей в компетенциях выпускников вузов, таких как практические навыки работы в цифровой среде и коммуникативные способности. В ответ на эти потребности возникают новые методы и технологии обучения, которые требуют соответствующей цифровой инфраструктуры и обеспечения оборудованием.

Для РФ проблема качества, доступности и конкурентоспособности образования особенно актуальна в текущий момент. Расходы на развитие человеческого капитала, включая образование и научные исследования, в долгосрочной перспективе значительно стимулируют экономический

⁵ Университет 4.0: как должна происходить цифровизация вузов // РБК Тренды [Электронный ресурс]. URL: <https://trends.rbc.ru/trends/education/60cb28709a7947641636b303> (дата обращения: 04.04.2022)

рост. Такие инвестиции обеспечивают более высокую доходность и приводят в итоге к структурным изменениям в экономике. По данным эмпирических исследований «было выявлено значимое положительное влияние на экономический рост только расходов на образование, влияние остальных направлений бюджетных трат оказалось незначимым» [Кудрин, Кнобель 2017, 13].

Однако, по мнению академика А.Г. Аганбегяна, в настоящее время в структуре российской экономики доля высокотехнологичных производств и интеллектуальных услуг находится на низком уровне, поэтому требуется реструктуризация на основе технологического прорыва. К примеру, по расходам на образование в 2019 г. Россия занимала 120-е место в мире из 189 стран в рейтинге ООН. Для достижения устойчивого экономического роста России необходимо значительно увеличить расходы на образование — с 4% до 8% ВВП к 2030 г., одновременно перестроив систему образования в сторону большей практикоориентированности [Аганбегян 2021].

В связи с тем, что решение проблем модернизации и увеличения инвестиций в систему образования невозможно без поддержки государства, ученые обращают внимание на трансформацию функций государства по развитию образования в рамках цифровизации экономики. В частности, возрастает потребность в государственной поддержке не только фундаментальных, но и прикладных исследований; появляются новые инструменты для стимулирования совместных научных исследований вузов и заинтересованных предприятий; значительные усилия требуются для снижения цифрового неравенства и повышения доступности образования в обществе [Сидорова 2021].

Следует заметить, что государство приступило к реализации мер по поддержке образования и развития соответствующей ИКТ-инфраструктуры в рамках стратегического управления с использованием программно-целевого подхода. Однако развитие образования в настоящее время происходит в рамках цифровизации, поэтому государственные программные документы по этим двум направлениям во многом пересекаются. Наиболее значимыми документами являются: «Стратегия цифровой трансформации отрасли науки и высшего образования»⁶ (июль 2021 г.), «Стратегическое направление в области цифровой трансформации науки и высшего образования»⁷ (декабрь 2021 г.), государственная программа «Развитие образования»⁸, национальные проекты «Образование» и «Наука и университеты», приоритетные проекты «Создание современной образовательной среды для школьников»⁹ (до 2025 г.), «Вузы как центры пространства создания инноваций»¹⁰ (до 2025 г.). Затрагивают трансформацию образования также национальная программа «Цифровая экономика РФ» и национальный проект «Искусственный интеллект». Рассмотрим основные направления государственной поддержки при совершенствовании ИКТ-инфраструктуры вузов.

«Стратегия цифровой трансформации отрасли науки и высшего образования» разработана в целях выполнения Указа Президента РФ от 21 июля 2020 г. № 474 «О национальных целях развития РФ на период до 2030 года», где были поставлены задачи по достижению цифровой

⁶ Стратегия цифровой трансформации отрасли науки и высшего образования // КонсультантПлюс [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_390417/ (дата обращения: 04.04.2022).

⁷ Распоряжение Правительства РФ от 21.12.2021 № 3759-р «Об утверждении стратегического направления в области цифровой трансформации науки и высшего образования» // КонсультантПлюс [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_404697/071454ef0411a666d897e117d4e4eb2f05d82d36/ (дата обращения: 04.04.2022).

⁸ Государственная программа «Развитие образования» // Правительство России [Электронный ресурс]. URL: <http://government.ru/rugovclassifier/860/events/> (дата обращения: 04.04.2022).

⁹ Приоритетный проект «Создание современной образовательной среды для школьников» («Современная образовательная среда») // Правительство России [Электронный ресурс]. URL: <http://government.ru/projects/selection/642/> (дата обращения: 04.04.2022).

¹⁰ Приоритетный проект «Вузы как центры пространства создания инноваций» («Вузы — центры инноваций») // Правительство России [Электронный ресурс]. URL: <http://government.ru/projects/selection/645/> (дата обращения: 04.04.2022).

зрелости ключевых отраслей экономики, включая образование, увеличению вложений в отечественные решения в сфере информационных технологий в четыре раза с 2019 г., а также вхождению РФ в число десяти ведущих стран мира по качеству общего образования и обеспечению присутствия в числе десяти ведущих стран мира по объему научных исследований и разработок, в том числе за счет создания эффективной системы высшего образования¹¹. Как видно, большинство ключевых национальных задач связано с трансформацией отрасли образования.

Стратегия формирует единую политику разработки инфраструктуры, архитектуры процессов и данных системной архитектуры. Основными направлениями цифровой трансформации образования являются: развитие цифровых сервисов, модернизация инфраструктуры, управление данными, управление кадровым потенциалом.

Результатом выполнения стратегии должно стать достижение цифровой зрелости образовательной отрасли, при этом автоматизированная ИТ-инфраструктура будет являться базисом для внедрения современных информационных систем, цифровых сервисов и систем управления данными. В таких условиях планируется осуществить переход к персонализированному обучению и преодолеть цифровой разрыв между вузами и группами населения. Авторы Стратегии подчеркивают, что степень развития ИКТ-инфраструктуры тесно связана с качеством обучения и является важнейшим параметром конкурентоспособности системы образования в стране.

Основными инфраструктурными проблемами вузов является отсутствие современных компьютеров, высокоскоростного интернета, а также недостаток отечественного программного обеспечения. Кроме того, следует отметить низкий уровень информационной безопасности и отсутствие цифровых навыков у преподавателей, особенно из старших возрастных групп. Это приводит к рискам критических сбоев в работе информационных систем, потери данных и несанкционированного доступа к информации¹².

При поддержке государства в 2019 г. в РФ была создана Национальная исследовательская компьютерная сеть России (НИКС) как результат интеграции отраслевых научно-образовательных сетей и сети Российской академии наук. На ее основе успешно работает опорная сеть федерального уровня в целях эффективного межсетевого обмена данными для организаций высшего образования и науки.

Концептуальной целью государственного регулирования является создание единой системы образования и науки для перехода к управлению, основанному на данных (Data Driven Management, DDM), включая развитие искусственного интеллекта, аналитику больших данных, систему распределенного реестра, облачных технологий и каналов доступа к необходимым данным. Указанные инициативы планируется реализовать в рамках семи проектов («Датахаб», «Архитектура цифровой трансформации», «Цифровой университет», «Единая сервисная платформа науки», «Маркетплейс программного обеспечения и оборудования», «Цифровое образование», «Сервис хаб»).

Перечисленные меры помогут достигнуть цифровой зрелости в отрасли образования и будут способствовать развитию отечественных производителей ИТ-оборудования и программного обеспечения.

¹¹ На период до 2030 года определены национальные цели развития России, а также установлены целевые показатели, характеризующие их достижение // КонсультантПлюс [Электронный ресурс]. URL: <http://www.consultant.ru/law/hotdocs/63714.html/> (дата обращения: 04.04.2022).

¹² Распоряжение Правительства РФ от 21.12.2021 № 3759-р «Об утверждении стратегического направления в области цифровой трансформации науки и высшего образования» // КонсультантПлюс [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_404697/071454ef0411a666d897e117d4e4eb2f05d82d36/ (дата обращения: 04.04.2022).

Таким образом, в настоящее время происходит трансформация инструментов государственного регулирования в области образования. Развитие образовательных технологий подразумевает как инфраструктурную составляющую, так и человеческий потенциал. Эти направления реализуются в рамках программно-целевого подхода к управлению экономикой, при котором комплексы мероприятий по поддержке отрасли объединяются в государственные программы и национальные проекты.

На современном этапе развитие образования тесно связано с цифровизацией и внедрением инновационных ИТ-технологий, таких как искусственный интеллект и большие данные, поэтому качество и конкурентоспособность вузов во многом зависят от наличия информационно-телекоммуникационной инфраструктуры и программного обеспечения. Данная связь находит отражение в принятии «Стратегии цифровой трансформации отрасли науки и высшего образования», направленной на достижение цифровой зрелости отрасли в рамках цифровизации экономики страны в целом. Национальные проекты по цифровой экономике и искусственному интеллекту содержат также много мероприятий по поддержке образовательных технологий.

Особенностью современных мер государственной поддержки образования является то, что они применяются через внедрение высоких ИТ-технологий и с акцентом на создание единой информационной сети для отраслей образования и науки. Это возможно сделать только на уровне государства, так как на рынке отсутствуют иные заинтересованные игроки, обладающие достаточными полномочиями и финансовыми ресурсами для достижения стратегических целей в развитии образования.

Новые технологии позволяют вузам перейти не только на комбинированный, но и на системный формат обучения и сочетать при этом элементы теории и получения практических навыков, а также персонализировать образовательные траектории студентов. Данный подход рассматривает расходы на образование как инвестиции в человеческий капитал, которые в долгосрочной перспективе дадут позитивный эффект в виде желаемых темпов экономического роста страны.

Заключение

Государство как производитель общественного блага выполняет в сфере образования и науки ключевую стратегическую координирующую функцию. Современный этап развития отрасли, обусловленный глобальной цифровой трансформацией и мощнейшим воздействием катализирующего фактора — пандемии COVID-19, отражает возросшую необходимость государственной деятельности в целях обеспечения стабильности и безопасности образовательного процесса в цифровой реальности. Цифровая трансформация, на которую нацелена государственная политика в сфере образования, позволит не только сформировать цифровую экосистему вузов, но и изменить их идентичность в современном комплексном мире. Появление концепции Университета 4.0 как новой практикоориентированной модели вуза, основанной на цифровых технологиях, свидетельствует о понимании государством новых социально-экономических запросов общества к институту высшего образования в связи с необратимостью технологического и цифрового прогресса.

По результатам проведенного исследования предлагаются следующие три важнейших вектора государственного регулирования для формирования и поддержки единой цифровой экосистемы вузов. Во-первых, в рамках координации цифровой трансформации образования необходима трансформация самих инструментов государственного регулирования.

Наряду с решением проблем модернизации образовательных технологий и увеличения инвестиций в образование возникает потребность в государственной поддержке в решении вопроса снижения цифрового неравенства и повышения инклюзивности образовательной системы в аспекте комплексной пространственной экономики России.

Во-вторых, государственное регулирование в области цифровой трансформации отрасли науки и высшего образования должно быть направлено на формирование единой политики по разработке инфраструктуры, архитектуры данных, системной интеграции деятельности всех групп заинтересованных лиц в сфере образования.

В-третьих, концептуальной целью государственного регулирования должно стать создание единой национальной образовательной платформы для перехода к управлению, основанному на данных. Анализ актуальных иностранных и отечественных цифровых образовательных платформ, проведенный в статье, показал, что разрозненные технологии не позволяют комплексно решить задачу построения единой и доступной цифровой экосистемы вузов и обладают ограниченным функционалом, в связи с чем актуализируется вопрос создания единой комплексной платформы для обеспечения стабильности и безопасности образовательной отрасли.

Перечисленные меры направлены на достижение цифровой зрелости в отрасли образования и будут способствовать развитию отечественных производителей IT-оборудования и программного обеспечения. Подобная интеграция образования, науки, бизнеса и государства направлена на создание единой социокультурной среды как основы сбалансированного и устойчивого развития экономики.

Список литературы:

Аганбегян А.Г. Новая Россия: 30 лет без экономического роста // Научные труды Вольного экономического общества России. 2021. № 6. С. 34–81. DOI: [10.38197/2072-2060-2021-232-6-34-81](https://doi.org/10.38197/2072-2060-2021-232-6-34-81)

Демченко С.А., Соколова Д.Ю. Университет как часть инновационной цифровой экосистемы страны // Управление экономическими системами: электронный научный журнал. 2019. № 10 (128). URL: <https://elibrary.ru/item.asp?id=42257159>

Климов А.А., Заречкин Е.Ю., Куприяновский В.П. О цифровой экосистеме современного университета // Современные информационные технологии и ИТ-образование. 2019. Т. 15. № 4. С. 815–824. DOI: [10.25559/SITITO.15.201904.815-824](https://doi.org/10.25559/SITITO.15.201904.815-824)

Кудрин А.Л., Кнобель А.Ю. Бюджетная политика как источник экономического роста // Вопросы экономики. 2017. № 10. С. 5–26. DOI: [10.32609/0042-8736-2017-10-5-26](https://doi.org/10.32609/0042-8736-2017-10-5-26)

Липидус Л.В. Барометр турбулентности цифровой среды и стратегии цифровой трансформации в образовании // Теория и практика проектного образования. 2020. № 3 (15). С. 7–10.

Неборский Е.В. Цифровая экосистема как средство цифровой трансформации университета // Мир науки. Педагогика и психология. 2021. № 4. DOI: [10.15862/02PDMN421](https://doi.org/10.15862/02PDMN421)

Сидорова А.А. Сотрудничество университетов и бизнеса: трансформация роли государства в условиях цифровой экономики // Эффективное управление: научный альманах памяти профессора М.И. Панова. М.: Галлея-Принт, 2021. С. 80–85.

Goh C., Hii P., Tan O., Rasli A. Why Do University Teachers Use E-Learning Systems? // International Review of Research in Open and Distance Learning. 2020. Vol. 21. Is. 2. P. 136–155. DOI: [10.19173/irrodl.v21i2.3720](https://doi.org/10.19173/irrodl.v21i2.3720)

Kamsker S., Janschitz G., Monitzer S. Digital Transformation and Higher Education: A Survey on the Digital Competencies of Learners to Develop Higher Education Teaching // International Journal for Business Education. 2020. Vol. 160. P. 22–41. DOI: [10.30707/IJBE160.1.1648090946.696630](https://doi.org/10.30707/IJBE160.1.1648090946.696630)

Mikheev A., Serkina Y., Vasyaev A. Current Trends in the Digital Transformation of Higher Education Institutions in Russia // *Education and Information Technologies*. 2021. Vol. 26. P. 4537–4551. DOI: [10.1007/s10639-021-10467-6](https://doi.org/10.1007/s10639-021-10467-6)

Pushkar D, Deepak P. Distance Learning in Higher Education during Pandemic: Challenges and Opportunities // *The International Journal of Indian Psychology*. 2020. Vol. 8. Is. 2. P. 43–46. DOI: [10.25215/0802.204](https://doi.org/10.25215/0802.204)

Santos H., Batista J., Marques R. Digital Transformation of Higher Education: The Use of Communication Technologies by Students // *Procedia Computer Science*. 2019. Vol. 164. P. 123–130. DOI: [10.1016/j.procs.2019.12.163](https://doi.org/10.1016/j.procs.2019.12.163)

References:

Aganbegyan A.G. (2021) New Russia: 30 Years without Economic Growth. *Nauchnye trudy Vol'nogo ekonomicheskogo obshchestva Rossii*. № 6. P. 34–81. DOI: [10.38197/2072-2060-2021-232-6-34-81](https://doi.org/10.38197/2072-2060-2021-232-6-34-81)

Demchenko S.A., Sokolova D.Yu. (2019) University as a Part of Innovative Digital Ecosystem of Country. *Upravlenie ekonomicheskimi sistemami: elektronnyj nauchnyj zhurnal*. № 10 (128). Available at: https://elibrary.ru/download/elibrary_42257159_68905618.pdf

Goh C., Hii P., Tan O., Rasli A. (2020) Why Do University Teachers Use E-Learning Systems? *International Review of Research in Open and Distance Learning*. Vol. 21. Is. 2. P. 136–155. DOI: [10.19173/irrodl.v21i2.3720](https://doi.org/10.19173/irrodl.v21i2.3720)

Kamsker S., Janschitz G., Monitzer S. (2020) Digital Transformation and Higher Education: A Survey on the Digital Competencies of Learners to Develop Higher Education Teaching. *International Journal for Business Education*. Vol. 160. P. 21–41. DOI: [10.30707/IJBE160.1.1648090946.696630](https://doi.org/10.30707/IJBE160.1.1648090946.696630)

Klimov A.A., Zarechkin E.Yu., Kupriyanovsky V.P. (2019) On the Digital Ecosystem of the Modern University. *Sovremennye informacionnye tekhnologii i IT-obrazovanie*. Vol. 15. № 4. P. 815–824. DOI: [10.25559/SITITO.15.201904.815-824](https://doi.org/10.25559/SITITO.15.201904.815-824)

Kudrin A.L., Knobel A.Yu. (2017) Fiscal Policy as a Source of Economic Growth. *Voprosy ekonomiki*. № 10. P. 5–26. DOI: [10.32609/0042-8736-2017-10-5-26](https://doi.org/10.32609/0042-8736-2017-10-5-26)

Lapidus L.V. (2020) Barometr turbulentnosti tsifrovoy sredy i strategii tsifrovoy transformatsii v obrazovanii [Turbulence barometer of the digital environment and digital transformation strategies in education]. *Teoriya i praktika proyektnogo obrazovaniya*. № 3 (15). P. 7–10.

Mikheev A., Serkina Y., Vasyaev A. (2021) Current Trends in the Digital Transformation of Higher Education Institutions in Russia. *Education and Information Technologies*. Vol. 26. P. 4537–4551. DOI: [10.1007/s10639-021-10467-6](https://doi.org/10.1007/s10639-021-10467-6)

Neborsky E.V. (2021) Digital Ecosystem as an Instrument of Digital Transformation of the University. *Mir nauki. Pedagogika i psihologiya*. № 4. DOI: [10.15862/02PDMN421](https://doi.org/10.15862/02PDMN421)

Pushkar D, Deepak P. (2020) Distance Learning in Higher Education during Pandemic: Challenges and Opportunities. *The International Journal of Indian Psychology*. Vol. 8. Is. 2. P. 43–46. DOI: [10.25215/0802.204](https://doi.org/10.25215/0802.204)

Santos H., Batista J., Marques R. (2019) Digital Transformation of Higher Education: The Use of Communication Technologies by Students. *Procedia Computer Science*. Vol. 164. P. 123–130. DOI: [10.1016/j.procs.2019.12.163](https://doi.org/10.1016/j.procs.2019.12.163)

Sidorova A.A. (2021) Sotrudnichestvo universitetov i biznesa: transformatsiya roli gosudarstva v usloviyakh tsifrovoy ekonomiki [Cooperation between universities and business: Transformation of the role of the state in the digital economy]. *Effektivnoye upravleniye: nauchnyy al'manakh pamyati professora M.I. Panova*. Moscow: Galleya-Print. P. 80–85.

Дата поступления/Received: 01.05.2022

Воспроизводство человеческого потенциала в изменяющихся условиях деятельности высшей школы

Молчанов Игорь Николаевич

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

E-mail: 9392940@gmail.com

SPIN-код РИНЦ: [1300-2679](#)

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

Молчанова Наталья Петровна

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

E-mail: 2520641a@gmail.com

SPIN-код РИНЦ: [2983-2353](#)

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

Аннотация

В работе исследуется роль образования в накоплении человеческого потенциала в условиях перехода к Индустрии 4.0, обосновывается своевременность интенсификации тех направлений функционирования университетов, которые являются более востребованными для подготовки высококвалифицированных специалистов с учетом международных приоритетов образовательной деятельности и потребностей современного рынка труда. Представлена актуальная информация о результатах работы высших учебных заведений России в динамике за период с 2010 по 2020 гг. (прием, контингент студентов, выпуск). Проанализированы имеющие ключевое значение для деятельности российской высшей школы вопросы функционирования аспирантуры и докторантуры, а также рассмотрены особенности работы учреждений высшего профессионального образования по приему иностранных граждан, обоснована важность методологической и практической работы по их адаптации в целях создания благоприятных условий для обучения в России. На основе анализа информационных источников выявлены масштабы распространения дополнительных форм обучения и повышения квалификации; установлено наличие интереса молодежи к продолжению образования, овладению новыми профессиями, потребность в которых возрастает в трансформирующихся условиях хозяйствования. Предложены меры по концентрации усилий на основополагающих векторах развития человеческого потенциала. Сделан вывод о целесообразности пересмотра структуры подготовки обучающихся в вузах в целях большего учета прогнозных оценок социально-экономических и демографических показателей на долгосрочную перспективу. Одним из направлений дальнейших исследований может стать подготовка рекомендаций по совершенствованию механизма установления контрольных цифр приема и согласования планов набора по направлениям (профилям) подготовки обучающихся с потенциальными работодателями для достижения соответствия спросу на специалистов со стороны региональных и международных рынков труда.

Ключевые слова

Человеческий потенциал, система высшего образования, научные кадры, личностно-квалификационные факторы, подготовка иностранных обучающихся.

Reproduction of Human Potential in Changing Conditions of Higher Education

Igor N. Molchanov

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

E-mail: 9392940@gmail.com

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

Natalia P. Molchanova

DSc (Economics), Professor, Faculty of Global Processes, Lomonosov Moscow State University, Moscow, Russian Federation.

E-mail: 2520641a@gmail.com

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

Abstract

The article examines the role of education in accumulating human potential in the context of transition to Industry 4.0, substantiates the timeliness of intensifying those areas of university functioning that are more in demand for training highly qualified specialists, taking into account international educational priorities and the needs of the modern labour market. Up-to-date information on the results of the work of higher educational institutions in Russia in dynamics for the period from 2010 to 2020 (admission, student population, graduation) is presented. The issues of functioning of postgraduate and doctoral studies, which are of key importance for the activities of Russian higher education, are analysed. Features of institutions of higher professional education work in the sphere of foreign citizens reception, the importance of methodological and practical work on their adaptation to create favourable conditions for studying in Russia are considered. Based on the analysis of information sources, the extent of distribution of additional forms of training and advanced training has been identified. The presence of youth interest in continuing education, mastering new professions, the need for which increases in the transforming economic conditions, has been established. Measures to focus efforts on the fundamental vectors of human development are proposed. It is concluded that it is important to revise the structure of students training in universities in order to better take into account predictive estimates of socio-economic and demographic indicators in the long term. One of the directions for further research may be the preparation of recommendations

for improving the mechanism for setting admission targets and coordinating recruitment plans in areas (profiles) of training students with potential employers in order to achieve compliance with the demand for specialists from regional and international labour markets.

Keywords

Human potential, system of higher education, scientific staff, personal and qualification factors, training foreign students.

Введение

В Российском государстве развитию образования традиционно уделяется приоритетное внимание. Эффективность функционирования образовательных организаций определяет динамику и структуру формирующегося кадрового потенциала. Под влиянием процесса цифровизации меняются планы приема в вузы, выпуск специалистов все больше ориентируется на перспективные потребности общества и развитие информационно-коммуникационных технологий.

В отечественной системе образования применяются инновационные формы работы, сохраняются и продолжают развиваться фундаментальные основы передачи знаний. В период реформирования (1990–2010-х гг.) произошел переход на международные образовательные стандарты, выстроилась современная система подготовки обучающихся по ступеням (уровням) образования в соответствии с МСКО-2011. Трансформационные процессы и сопутствующие им технологические новшества обуславливают появление различных нововведений в организации образовательной деятельности в учебных заведениях в целях повышения качества получаемых знаний всеми обучающимися.

Глобальные изменения, вызванные пандемическим кризисом и рецессией мирового хозяйства, ставят новые задачи перед высшей школой, ориентированные на долгосрочную перспективу, требующие творческих подходов и инновационных механизмов для их решения. В центре внимания исследователей находятся вопросы системного видения человеческого капитала; формирование конкурентной образовательной среды, подготовка квалифицированных специалистов для работы в российских регионах и странах-членах ЕАЭС, других интеграционных объединениях Евразии и регионах мира. Рассмотрение современных особенностей получения знаний обучающимися, анализ закономерностей развития и показателей, характеризующих деятельность учреждений профессионального образования, позволяют выявить ключевые векторы обучения по ступеням МСКО-2011 и направлениям (профилям) подготовки российских и иностранных граждан.

Обзор литературы

Человеческий потенциал как научная категория характеризуется достаточно сложным составом элементов. В научных трудах детально анализируются сущность и характеристики человеческого потенциала, прослеживаются оригинальные авторские позиции по исследуемой проблематике [Иванов 2013; Соболева 2007; Человеческий капитал... 2005]. В некоторых работах при рассмотрении сущностных характеристик человеческого потенциала такие научные категории, как трудовой (кадровый) потенциал, человеческий фактор, человеческий капитал и др., часто описываются как синонимы, выстраиваются взаимосвязи между ними, выявляются структурные и содержательные различия.

Существует разграничение в понимании человеческого потенциала на индивидуальном (личностном) уровне и на уровне организации (как какой-либо определенной общности). Если человеческий потенциал рассматривается применительно к отдельному индивиду, то внимание акцентируется на таких характеристиках качеств человека, которые, во-первых, оказывают

существенное влияние на полученные в процессе деятельности результаты, отражают уровень активности и, во-вторых, показывают вовлеченность в определенную область деятельности, степень участия в воспроизводственном процессе. Если человеческий потенциал рассматривается на уровне организации и концептуально базируется на постулатах институционализма, то указанные выше характеристики сохраняются, однако при этом результаты анализа следует масштабировать применительно к ступеням иерархии государственного управления.

В системном видении о человеческом потенциале можно судить как о «сформированной во взаимодействии с социальной средой совокупности систем универсальных (общих) и специфических (специализированных) потребностей, способностей и готовностей различных социальных акторов выполнять общественно необходимые деятельности, основные социальные роли, функции, а также полученных акторами на основе использования этих систем разнообразных свойств, приобретений, заслуг, званий и т.п., которые в совокупности обеспечивают их общую дееспособность» [Иванов 2013, 259].

В более общих определениях человеческого потенциала отмечаются «количественные и качественные характеристики всего населения, независимо от участия в экономической деятельности» [Федотов 2021, 57]. При таком детальном рассмотрении отчетливо высвечивается сложный состав человеческого потенциала, неоднозначный характер данной научной категории. Действительно, независимо от занятости индивида (либо организации) в какой-либо из сфер общественной жизни человеческий потенциал содержит компоненты, присущие всем его носителям. В их числе: демография, образование, здоровье, труд, культура, духовность, нравственность, гражданственность, сетевое взаимодействие. Измерение человеческого потенциала — весьма сложный процесс, требующий применения различных методических подходов для каждого из названных компонентов. Особый интерес для исследователей представляет оценка качества социальных условий жизнедеятельности, которые до настоящего времени остаются менее изученными и поддающимися формализации по сравнению с экономическими условиями жизнедеятельности.

В связи с высокой структурированностью человеческого потенциала и несовершенством прикладного инструментария наиболее приемлемой формой для его оценки выступает человеческий капитал. В общепринятом понимании человеческий капитал характеризуется расходами на получение образования, культурных навыков, сохранение здоровья, приобретение профессиональных компетенций (обладание индивида названными составляющими предполагает определенные затраты, инвестиции). Особую важность приобретает ожидаемый результат, а именно получение реальной отдачи в будущем в виде потока доходов (реальных материальных выгод, разного рода преимуществ), который становится следствием эффективности вложений в человека (носителя человеческого капитала) [Человеческий капитал... 2005]. Основные элементы человеческого капитала отражают базовые качества личности: знания, способности, опыт, культуру, мотивацию. Закладывается человеческий капитал в тех сферах, которые первоначально составляют условия жизнедеятельности индивидов, а его дальнейшее развитие осуществляется в перманентно протекающем процессе образования.

Согласно другой авторской позиции, человеческий капитал входит в состав более широкой категории — «интеллектуального капитала», принадлежащего не организации, а самим работникам [Грузина, Харчилава 2021, 63]. В научной литературе представлен также термин «человеческий интеллектуальный капитал», понимаемый как «совокупность интеллектуального потенциала и результатов интеллектуально-инновационной деятельности» [Лосева, Абдикеев 2021, 72]. Представляется вполне обоснованным утверждение

о том, что человеческий интеллектуальный капитал создается как на индивидуальном уровне (личности, отдельного работника), так и уровне организации (как интеллектуального социально-экономического субъекта). Применительно к отдельному работнику он включает интеллектуальный потенциал, формирующийся на основе многокомпонентной модели интеллекта, ментального инструментария и неявных неотчуждаемых знаний¹. На уровне организации для его характеристики применяются названные компоненты, но в специфическом выражении [Лосева, Абдикеев 2021, 72]. Результаты анализа статистических данных, позволяющие проиллюстрировать процесс накопления человеческого интеллектуального капитала на примере сферы образования, представлены в следующих разделах статьи.

Методология и методы исследования

Объект исследования — деятельность российской системы высшего профессионального образования в контексте ее ведущей роли в формировании человеческого потенциала. Предмет исследования — поиск возможностей для совершенствования проводимой государством образовательной политики в целях более полного удовлетворения потребностей обучающихся в получении соответствующего их запросам уровня образования и квалификации с учетом потребностей изменяющегося рынка труда и расширения приема граждан иностранных государств для обучения в России. В процессе исследования применялись диалектический и системный подходы, методы компаративного и контент-анализа, экспертных оценок. Характеристика ключевых для современного периода параметров человеческого потенциала в области образования осуществлялась на основе официальных информационных источников. Анализ выполнялся применительно к российской системе профессионального образования; по ряду позиций проведено сравнение с показателями зарубежных стран.

Анализ результатов исследования

Проблемы и перспективы развития высшего профессионального образования

В России по состоянию на начало 2020/2021 учебного года функционировали 710 образовательных организаций высшего образования (деятельность по программам бакалавриата, специалитета, магистратуры) и 549 их филиалов, из них государственные и муниципальные — 497 и 430 соответственно, частные — 213 и 119². Образовательную деятельность по программам подготовки научно-педагогических кадров в аспирантуре, по программам ординатуры и ассистентуры-стажировки осуществляли 1189 организаций, из них 588 — это научно-исследовательские организации, 566 — образовательные организации высшего образования, 18 — организации дополнительного профессионального образования, 17 — иные организации (на конец 2020 г.)³.

За период с 2010 по 2020 гг. произошло существенное изменение правил приема в вузы, что отразилось на структуре контингента студентов по формам обучения и уровням получаемых выпускниками дипломов. В целях решения задачи повышения качества образования были предприняты меры по пересмотру государственных образовательных стандартов, упорядочению программ обучения в бакалавриате, специалитете, магистратуре. Повысилась самостоятельность вузов по разработке учебных планов в разрезе направлений (профилей) подготовки и составлению рабочих программ дисциплин. Результатом стало значительное уменьшение численности

¹ «Неявные знания все еще продолжают оставаться локальными, труднопередаваемыми, их до сих пор не всегда возможно кодифицировать. Такие знания могут передаваться благодаря развитию человеческого капитала посредством личных и рабочих отношений. В данном вопросе необходимо отметить социальные сети и цифровые сообщества, позволяющие свободно обмениваться знаниями на больших расстояниях в любое удобное время» [Грузина, Харчилава 2021, 63].

² Включая научные организации, реализующие программы магистратуры.

³ Индикаторы образования: 2022: статистический сборник. М.: НИУ ВШЭ, 2022. С. 219–220.

обучающихся на очно-заочной и заочной формах обучения. Изменение численности студентов российских вузов в разрезе форм обучения за период с 2010/2011 по 2020/2021 учебный год представлено в Таблице 1.

Таблица 1. Численность студентов вузов России, обучающихся по программам бакалавриата, специалитета, магистратуры (ступени 6, 7 МСКО-2011) (на начало учебного года)⁴

Контингент студентов	2010/2011	2015/2016	2020/2021
Всего, тыс. чел.	7049,8	4766,5	4049,3
в том числе по формам обучения:			
очная, тыс. чел.	3073,7	2379,6	2429,3
<i>в % к итогу</i>	43,6	49,9	60,0
очно-заочная, тыс. чел.	304,7	149,1	206,1
<i>в % к итогу</i>	4,3	3,1	5,1
заочная, тыс. чел.	3671,4	2237,8	1413,9
<i>в % к итогу</i>	52,1	47,0	34,9
На 10 000 человек населения	493	325	277

Новаии государственной образовательной политики отразились на формировании планов приема в вузы. Динамика показателей приема по формам обучения в образовательные организации высшего образования и научные организации в разрезе форм собственности по программам бакалавриата, специалитета, магистратуры за период с 2010 по 2020 гг. представлена в Таблице 2.

Таблица 2. Прием на обучение в образовательные организации высшего образования и научные организации по программам бакалавриата, специалитета, магистратуры (ступени 6, 7 МСКО-2011)⁵

Принято студентов	2010	2015	2020
Всего, тыс. чел.	1399,5	1221,8	1093,3
в том числе по формам обучения:			
очная, тыс. чел.	659,6	676,2	690,9
<i>в % к итогу</i>	47,1	55,3	63,2
очно-заочная, тыс. чел.	52,4	36,3	62,9
<i>в % к итогу</i>	3,7	3,0	5,8
заочная, тыс. чел.	672,1	509,3	339,6
<i>в % к итогу</i>	48,0	41,7	31,0
Государственные и муниципальные организации, всего, тыс. чел.	1195,8	1049,6	983,1
в том числе по формам обучения:			
очная, тыс. чел.	628,1	647,0	664,4
<i>в % к итогу</i>	52,5	61,6	67,6
очно-заочная, тыс. чел.	41,1	30,7	42,4
<i>в % к итогу</i>	3,4	3,0	4,3
заочная, тыс. чел.	515,6	371,8	276,3
<i>в % к итогу</i>	43,1	35,4	28,1
Частные организации, всего, тыс. чел.	204,0	172,2	110,3

⁴ Источник: Российский статистический ежегодник. 2021: Стат. сб. М.: Росстат, 2021. С. 200.

⁵ Источник: Российский статистический ежегодник. 2021: Стат. сб. М.: Росстат, 2021. С. 201-202.

в том числе по формам обучения:			
очная, тыс. чел.	31,5	29,1	26,5
в % к итогу	15,4	16,9	24,0
очно-заочная, тыс. чел.	11,3	5,6	20,5
в % к итогу	5,5	3,3	18,6
заочная, тыс. чел.	156,5	137,5	63,3
в % к итогу	76,7	79,8	57,4

Результаты изменений, произошедших в деятельности высшей школы за рассматриваемый период времени, отразились на структуре выпуска специалистов высшими учебными заведениями по уровням квалификации. Частичное закрытие специалитета привело к снижению удельного веса обучающихся по уровню квалификации «специалист» в общем их количестве, что отрицательно сказалось на численности общего выпуска. Одновременно существенно выросла подготовка бакалавров и магистров, обусловленная реализацией соответствующих федеральных государственных образовательных стандартов по направлениям подготовки в бакалавриате и по магистерским программам в магистратуре. Динамика выпуска обучающихся в российских вузах по уровням квалификации (бакалавр, специалист, магистр) за период с 2010/2011 по 2020/2021 учебный год представлена в Таблице 3.

Таблица 3. Динамика выпуска обучающихся вузами России по уровню полученных дипломов (ступени 6, 7 МСКО-2011)⁶

Уровень квалификации / годы выпуска	2010	2015	2020
Бакалавры, тыс. чел.	126,6	589,8	558,8
в % к итогу	8,6	45,3	65,8
Специалисты, тыс. чел.	1315,0*	633,3	105,4
в % к итогу	89,6	48,7	12,4
Магистры, тыс. чел.	26,3	77,4	185,2
в % к итогу	1,8	6,0	21,8
Всего, тыс. чел.	1467,9	1300,5	849,4

Структура выпуска высшими учебными заведениями обучающихся по уровню полученных дипломов (квалификации) существенно трансформировалась под влиянием ряда факторов. За период с 2010 по 2020 гг. во всем количестве студентов вузов значительно выросла подготовка бакалавров (в 4,4 раза) и магистров (в 7 раз), но при этом существенно снизился удельный вес обучающихся по уровню квалификации «специалист» (в 12,5 раз). Численность общего выпуска снизилась за рассматриваемый период на 42,1%. Из представленного в Таблицах 1, 2 и 3 аналитического материала, характеризующего масштабы деятельности высшей школы России, можно сделать вывод о высоком уровне развития потенциала отечественной системы образования. В этой связи важной представляется разработка государственной программы в целях более активного привлечения иностранных граждан для обучения в России.

Подготовка иностранных обучающихся

Одним из направлений деятельности университетов и их весомым конкурентным преимуществом является прием на обучение граждан иностранных государств. В Таблице 4 сгруппированы данные о приеме, численности контингента, выпуске иностранных студентов из разных регионов мира, обучающихся в России по программам бакалавриата, специалитета,

⁶ Источник: Индикаторы образования: 2021: статистический сборник. М.: НИУ ВШЭ, 2021. С. 192; Российский статистический ежегодник. 2021: Стат. сб. М.: Росстат, 2021. С. 204. Примечание: * — включая дипломы о неполном высшем профессиональном образовании.

магистратуры в образовательных организациях высшего образования и научных организациях Российской Федерации. При сравнении данных за 2010/2011 и 2020/2021 учебные годы отчетливо видна положительная динамика представленных показателей, что свидетельствует о росте интереса молодежи к получению высшего образования в России.

Таблица 4. Иностранцы студенты, обучающиеся по программам бакалавриата, специалитета, магистратуры в образовательных организациях высшего образования и научных организациях Российской Федерации⁷

Иностранцы студенты	2010/2011			2020/2021		
	принято на обучение	численность студентов	выпущено	принято на обучение	численность студентов	выпущено
Всего, тыс. человек	37,3	153,8	24,1	98,2	315,1	48,0
из них граждане стран:						
СНГ, Балтии и Грузии	27,9	116,7	15,8	60,4	205,4	32,3
Европы	0,3	1,3	0,3	0,8	2,5	0,6
Азии	7,3	28,1	6,8	24,2	74,7	11,2
Центральной и Южной Америки	0,2	0,9	0,1	1,6	1,1	0,5
Северной Америки	0,1	0,1	0,0	0,1	0,2	0,0
Африки	1,4	6,7	1,0	10,5	27,1	3,1
Удельный вес численности иностранных студентов в общей численности студентов, %	—	2,2	—	—	7,7	—
Лица без гражданства, тыс. человек	1,8	7,2	1,3	0,1	0,5	0,1

Данное направление деятельности вузов весьма многогранно и наряду с решением задач воспитания и обучения иностранных студентов содержит такие важные компоненты, как политическая ориентация и политическая социализация⁸. Методологические вопросы и последовательность действий, связанных с политической социализацией обучающихся в России иностранных студентов, проанализированы в работе П.Б.Салина [Салин 2021]. По результатам данного исследования становится очевидным: при выстраивании методологии обучения иностранных студентов должна учитываться непрерывность процесса политической социализации, который не прекращается и после окончания ими учебного заведения и выезда за пределы страны. Своевременность такой постановки вопроса вытекает из целесообразности максимального использования интеллектуального капитала высшей школы как одного из инструментов «мягкой силы». Рост заинтересованности иностранных абитуриентов к обучению в российских вузах является результатом целого ряда условий, в числе которых — функционирование стройной методологической базы и накопленный опыт реализации ее основных положений.

В центре внимания — подготовка кадров высшей квалификации

В России (на конец 2020 г.) в аспирантуре насчитывалось 87751 человек обучающихся (из них в организациях высшего образования 85,6% общей численности); прием — 27710 человек,

⁷ Источник: Российский статистический ежегодник. 2021: Стат. сб. М.: Росстат, 2021. С. 206.

⁸ Политическая социализация — это процесс, осуществляемый по определенной методике, эффективность которого проверяется по реперным точкам в отдельно взятые промежутки времени, когда оценивается эффективность стадий этого процесса [Салин 2021, 74].

выпуск — 13957 человек, из них с защитой диссертаций — 1245 человек (8,6% общего выпуска). В докторантуре — 979 человек обучающихся; прием — 351 человек, выпуск — 339 человек, из них с защитой диссертаций — 63 человека (18,6%)⁹. Сохранение человеческого интеллектуального капитала входит в состав государственных приоритетов, а одним из условий его накопления становится совершенствование работы с научными кадрами. В связи с актуальностью данных вопросов внимание к подготовке научно-педагогических кадров увеличивается (Таблица 5).

Таблица 5. Подготовка организациями высшего образования и научными организациями России кадров высшей квалификации, научных кадров и дополнительное профессиональное образование (2020)¹⁰

	Численность (на конец года), чел.	Прием, чел.	Выпуск, чел.
Программы подготовки научно-педагогических кадров в аспирантуре			
2019 г.	84265	24912	15453
2020 г.	87751	27710	13957
Программы ординатуры	49990	26819	19344
2019 г.	49990	26819	19344
2020 г.	55753	29036	24060
Программы ассистентуры-стажировки			
2019 г.	828	411	328
2020 г.	1013	533	353
Подготовка научных кадров в докторантуре			
2019 г.	955	386	356
2020 г.	979	351	339

Подготовка аспирантов и докторантов сконцентрирована преимущественно в вузах. Это повышает престижность труда и ответственность профессорско-преподавательского персонала за достижение конечного результата работы в установленные сроки. Переход к Индустрии 4.0 ставит перед отечественной системой высшего образования принципиально важные задачи по поиску продуктивных путей для стимулирования как обучающихся, так и профессорско-преподавательского состава в целях активизации подготовки научно-педагогических кадров на качественно более высоком уровне.

В научном сообществе отмечается «отсутствие селективного подхода при приеме в аспирантуру», обсуждаются возможные пути совершенствования системы подготовки научных кадров [Гусев 2015]. Заслуживает внимания децентрализованная модель адресной аспирантуры, в которой выделяются пять потоков (федеральный, региональный, фондовый, корпоративный, индивидуальный), различающихся целевым назначением и источниками финансирования подготавливаемых высококвалифицированных кадров, механизмами квотирования количества обучающихся и ведущих подготовку аспирантов организаций, особенностями заключения контрактных соглашений с потенциальными работодателями.

Подготовка научных и научно-педагогических кадров имеет многоцелевой характер и осуществляется для обеспечения федеральных и региональных приоритетов государства, реализации долгосрочных научно-технологических проектов инновационной направленности

⁹ Образование в цифрах: 2021: краткий статистический сборник. М.: НИУ ВШЭ, 2021. С. 70; Наука. Технологии. Инновации: 2022: краткий статистический сборник. М.: НИУ ВШЭ, 2022. С. 35–36.

¹⁰ Источник: Российский статистический ежегодник. 2021: Стат. сб. М.: Росстат, 2021. С. 207.

(ОПК, освоение Дальнего Востока и др.), покрытия потребностей научно-исследовательских организаций и корпораций в высококвалифицированных специалистах, вузов в профессорско-преподавательском составе и т.д. Обеспечение потребностей экономики кадрами исследователей — весьма острая проблема, для решения которой требуется не только сохранение существующего научного потенциала, но и его расширенное воспроизводство. Данные вопросы тесно увязываются с последовательным проведением сбалансированной научно-технической политики и многоканальным финансированием науки и образования.

Обсуждение результатов исследования

Ориентир — повышение качества человеческого потенциала

Проблематика человеческого потенциала изложена в концепции «человеческого развития» (Human Development)¹¹ [Sen 1983] и в систематизированном виде представлена в докладе всемирно известных ученых [Стиглиц и др. 2016]. В этой концепции кардинально меняется представление о приоритетах при выборе цели и предпочтительных вариантов жизни для человека. В качестве базовой предпосылки для роста благосостояния рассматриваются государственные расходы, а именно их достаточный уровень и целевое инвестирование в социальную сферу, следствием которого становится справедливое (с позиции общества) распределение экономических ресурсов.

В России, несмотря на сложные макроэкономические условия последнего десятилетия, неуклонно повышаются государственные расходы на образование (темп роста — 120,2% за период 2010–2020 гг.): с 3566,3 млрд руб. до 4285,6 млрд руб. (в постоянных ценах 2019 г.). Представительны и относительные показатели в сравнении с другими странами (2017 г.). Например, совокупные расходы на образование в % к ВВП: Швеция — 7,3%; Великобритания — 6,7%; США — 6,1%; Франция — 6,0%; Канада — 5,9%; Германия — 5,2%; Республика Корея — 5,0%; Италия — 4,4%; Россия — 4,3% (2019 г.)/4,1%; Япония — 4,0%; государственные расходы на образование в % от общих государственных расходов: Швеция — 15,4%; Республика Корея — 13,0%; Великобритания — 12,7%; США — 12,1%; Канада — 11,3%; Германия — 11,0%; Россия — 10,2% (2020 г.)/10,1%; Франция — 9,7%; Италия — 8,3%; Япония — 7,8%¹².

Социальная справедливость — ключевое понятие концепции человеческого развития

Категория «доход», а именно реальные доходы на душу населения (то есть уровень доходов конкретного человека), уходит на второй план и теряет статус приоритета. Отдельные положения данной концепции получают свое продолжение в реализуемой ООН Программе развития (ПРООН), в рамках которой ежегодно подготавливаются доклады «Отчет о развитии человечества»¹³. Их предполагаемый результат состоит в нахождении соотношения между экономической эффективностью и социальной справедливостью. В глобальном масштабе важным представляется налаживание продуктивного взаимодействия между государством и членами общества, ориентированное на равенство возможностей для получения нематериальных благ в важнейших отраслях и областях социальной сферы, а именно: в здравоохранении, образовании, обеспечении безопасности, политических и гражданских прав (в противовес распространенному пониманию необходимости достижения равенства в материальном потреблении).

¹¹ Автор концепции — А. Сен, лауреат Нобелевской премии по экономике (1998 г.). В ее основе — подход «с точки зрения возможностей» (Capability Approach).

¹² Образование в цифрах: 2021: краткий статистический сборник. М.: НИУ ВШЭ, 2021. С. 26–27, 30.

¹³ Доклады о развитии человека // ООН [Электронный ресурс]. URL: <https://www.un.org/ru/development/hdr/> (дата обращения: 15.01.2022).

Актуальность проблемы человека для развития экономики XXI века

При разработке стратегических документов развития высшего образования целесообразно, с одной стороны, ориентироваться на формирование у обучающихся, сгруппированных с использованием принципов системного подхода, универсальных и профессиональных компетенций, отражающих инновации научного знания и накопленный опыт профессиональной деятельности, а с другой стороны, акцентировать их познавательную активность на эмоционально-волевой сфере структуры личности, «когда присутствует субъективная мотивация к восприятию знаний, а получаемая информация имеет не только содержательный смысл, но и значимость» [Ореховская 2021, 28]. Достижение такого положения на практике возможно при соблюдении вузами комплекса условий для выстраивания стратегических приоритетов и организации продуктивной деятельности по гуманизации образования.

Данные вопросы увязываются с расширением перечня форм дополнительного обучения и поиском источников их финансирования в целях вовлечения населения России в продолжение образования. Потребность работающих в расширении базы знаний в связи с усложнением выполняемых функций, переходом на другое место работы проявляется в стремлении к переобучению, прохождению стажировки, повышению квалификации, перепрофилированию, получению новой профессии и характеризуется следующими относительными показателями¹⁴:

- 1) охват непрерывным образованием населения в возрасте 25–64 года (2020 г.): всего 43,2; формальное образование (общее или профессиональное) — 1,6; неформальное образование (дополнительное образование / профессиональное обучение) — 26,1; самообразование — 27,8;
- 2) численность слушателей, завершивших обучение по программам профессионального обучения (2020 г.): всего 1889,6 тыс. чел., в том числе по программам профессиональной подготовки по профессиям рабочих, служащих — 1243,4 тыс. чел. (65,8 %); переподготовки рабочих, служащих — 241,1 тыс. чел. (12,8%); повышения квалификации рабочих, служащих — 405,1 тыс. чел. (21,4%);
- 3) численность слушателей, завершивших обучение по дополнительным профессиональным программам (2020 г.): всего 6663,8 тыс. чел., в том числе по программам повышения квалификации — 6014,6 тыс. чел. (90,3%); профессиональной переподготовки — 649,2 тыс. чел. (9,7%)¹⁵.

Для активизации данного процесса в России представляет интерес изучение и применение опыта стран «догоняющего развития», которые во второй половине XX в. совершили инновационно-технологический прорыв и преодолели отставание от США и других развитых экономик мира. Это произошло в том числе и по причине создания в таких странах национальных систем формирования человеческого капитала, включающих компоненты непрерывного образования и профессионального обучения (в сочетании с переобучением на рабочем месте), в масштабах, соответствующих (а в ряде случаев и превосходящих) развитию этой деятельности в западных высокоразвитых странах [Nelson 2015; Sala et al. 2013]. Преобразование российской системы образования в данном контексте становится возможным при максимальном объединении усилий и задействовании ресурсов не только ведущих университетов, но и научных учреждений РАН, организаций корпоративного сектора экономики.

¹⁴ В процентах от общей численности населения; в среднем за год.

¹⁵ Источник: Наука. Технологии. Инновации: 2022: краткий статистический сборник. М.: НИУ ВШЭ, 2022. С. 24, 77, 80.

На смену «человеку рациональному, экономическому» приходит «человек творческий, креативный»

Развитие человеческого интеллектуального капитала имеет разные проявления в обществе. Одним из них является формирование креативного класса, подъем которого находит отражение в трансформации ценностей, норм и подходов. Ценности объединяются по трем направлениям: индивидуальность (стойкая приверженность индивидуальному своеобразие и самоутверждению); меритократия (высокая оценка личных способностей и заслуг); разнообразие и открытость («окружение и организации, в которых есть место для каждого и где каждый может преуспеть») [Флорида 2007, 95–97]. Новшество состоит в том, что ступень в общественной иерархии и финансовое положение человека перестают быть главными, определяющими при рассмотрении показателей его профессиональных достижений, а ранжируются наравне с личными качествами и успехами; важными являются любые проявления инклюзивности. В людях креативных профессий, амбициозных культивируется стремление к профессиональному росту при условии, что он обеспечивается собственными способностями и усилиями.

Для человека постиндустриальной эпохи принципиально важным становится нахождение себя в творчестве, обладание креативным подходом к собственной деятельности, нахождение в креативном классе¹⁶. Наступает понимание того, что именно сообществам (а не институтам) принадлежит ключевая роль в развитии социальных связей между людьми; закономерным выглядит стремление каждого из сообществ к росту своего влияния на социум, умение ориентироваться в изменяющейся действительности и тем самым находить пути для стимулирования людей к максимальному проявлению своих творческих способностей и переходу в креативный класс.

Инновационная направленность происходящих в жизни человека перемен инициирует возникновение креативных индустрий¹⁷, основополагающим фактором для развития которых становится место, а именно города, в которых особую важность в данном ракурсе имеют «не базовые услуги и экономические возможности, а объекты социально-бытовой инфраструктуры города, его доброжелательность и красота» [Флорида 2007, 351], что помогает устанавливать и налаживать принципиально новые связи и контакты. Вследствие наличия весомого потенциала, креативные индустрии могут и должны стать существенным источником экономического роста, фактором повышения уровня занятости населения и развития человека.

Заключение

Человеческий потенциал воспроизводится в процессе обучения, основанном на системно выстроенной образовательной деятельности, скоординированной по уровням образования и находящейся под контролем государства. Общепризнано, что интеллект и творческие способности человека преобладают в инновационном процессе. В динамично изменяющемся обществе возрастает роль человеческого капитала, источником роста которого являются финансовые вложения, инвестиции. Интерпретация статистических данных показывает возросший интерес молодого поколения к получению профессионального образования (по ступеням 5, 6, 7, 8

¹⁶ Креативный класс неоднороден и состоит из двух подклассов: суперкреативного ядра (профессии в областях программирования и математики; архитектуры и инженерного дела; естественных и социальных наук; образования, воспитания и библиотечного дела; искусства, дизайна, развлечений, спорта, СМИ) и креативных профессионалов (профессии управленческие; в областях бизнеса и финансов; права; здравоохранения – врачи и технические специалисты; руководящие профессии, связанные с продажами и управлением продажами).

¹⁷ Креативные индустрии — «секторы экономики, значимая часть добавленной стоимости которых формируется за счет творческой деятельности и управления правами на интеллектуальную собственность». Источник: Развитие креативных индустрий в России: ключевые индикаторы. Научный дайджест № 1. С. 2 // ИОН [Электронный ресурс]. URL: https://www.hse.ru/data/2021/08/05/1425538088/Human_Capital_NCMU_Digest_1_Creative_Industries_2021.pdf (дата обращения: 15.01.2022).

МСКО-2011) и желание продолжать обучение в целях повышения квалификации, овладения новой профессией. Полученные в исследовании результаты подтверждают целесообразность пересмотра основных положений государственной образовательной политики и своевременность проведения корректировок планов приема в российские колледжи и вузы в отношении численности обучающихся по направлениям подготовки специалистов, востребованным рынком труда Индустрии 4.0.

Список литературы:

Грузина Ю.М., Харчилава Х.П. Развитие человеческого капитала в высокотехнологичных и наукоемких отраслях экономики // Гуманитарные науки. Вестник Финансового университета. 2021. Т. 11. № 6. С. 62–66. DOI: [10.26794/2226-7867-2021-11-6-62-66](https://doi.org/10.26794/2226-7867-2021-11-6-62-66)

Гусев А.Б. Круглый стол «Роль аспирантуры в воспроизводстве научных кадров» // Управление наукой и наукометрия. 2015. Т. 10. № 1. С. 196–224.

Иванов О.И. Человеческий потенциал (формирование, развитие, использование). СПб.: Скифия-принт, 2013.

Лосева О.В., Абдикеев Н.М. Концепция человеческого интеллектуального капитала в условиях цифровизации экономики // Экономика. Налоги. Право. 2021. Т. 14. № 2. С. 72–83. DOI: [10.26794/1999-849X-2021-14-2-72-83](https://doi.org/10.26794/1999-849X-2021-14-2-72-83)

Ореховская Н.А. Сегодняшние стратегические тренды высшего образования для подготовки профессиональной элиты будущего // Гуманитарные науки. Вестник Финансового университета. 2021. Т. 11. № 4. С. 24–29. DOI: [10.26794/2226-7867-2021-11-4-24-29](https://doi.org/10.26794/2226-7867-2021-11-4-24-29)

Салин П.Б. Методологические основы политической социализации обучающихся в Российской Федерации иностранных студентов // Гуманитарные науки. Вестник Финансового университета. 2021. Т. 11. № 1. С. 72–76. DOI: [10.26794/2226-7867-2021-11-1-72-76](https://doi.org/10.26794/2226-7867-2021-11-1-72-76)

Соболева И.В. Человеческий потенциал российской экономики: проблема сохранения и развития. М.: Наука. 2007.

Стиглиц Д., Сен А., Фитусси Ж.-П. Неверно оценивая нашу жизнь: Почему ВВП не имеет смысла? Доклад Комиссии по измерению эффективности экономики и социального прогресса. М.: Изд-во Института Гайдара, 2016.

Федотов А.А. Качество жизни и человеческий потенциал в концепциях устойчивого и человеческого развития (часть первая) // Народонаселение. 2021. Т. 24. № 2. С. 53–65. DOI: [10.19181/population.2021.24.2.5](https://doi.org/10.19181/population.2021.24.2.5)

Флорида Р. Креативный класс: люди, которые меняют будущее. М.: Классика-XXI, 2007.

Человеческий капитал: содержание и виды, оценка и стимулирование / под общ. ред. д.э.н., профессора В.Т. Смирнова. М.: Машиностроение-1, Орел: ОрелГТУ, 2005.

Nelson R.R. Economic Development as an Evolutionary Process // Handbook of Alternative Theories of Economic Development / ed. by E. Reinert, R. Kattel, J. Ghosh. Cheltenham; Northampton: Edward Elgar, 2015. P. 323–335.

Sala H., Silva J.I. Labor Productivity and Vocational Training: Evidence from Europe // Journal of Productivity Analysis. 2013. Vol. 40. Is. 1. P. 31–41. DOI: [10.1007/s11123-012-0304-0](https://doi.org/10.1007/s11123-012-0304-0)

Sen A. Development: Which Way Now? // The Economic Journal. 1983. Vol. 93. Is. 372. P. 745–762. DOI: [10.2307/2232744](https://doi.org/10.2307/2232744)

References:

- Fedotov A.A. (2021) Quality of Life and Human Potential in the Concepts of Sustainable and Human Development (Part 1). *Narodonaselenie*. Vol. 24. № 2. P. 53–65. DOI: [10.19181/population.2021.24.2.5](https://doi.org/10.19181/population.2021.24.2.5)
- Florida R. (2007) *The Rise of the Creative Class. Revisited*. Moscow: Klassika-XXI.
- Gruzina Yu.M., Kharchilava Kh.P. (2021) Development of Human Capital in High-Tech and Knowledge-Intensive Industries. *Gumanitarnyye nauki. Vestnik Finansovogo universiteta*. Vol. 11. № 6. P. 62–66. DOI: [10.26794/2226-7867-2021-11-6-62-66](https://doi.org/10.26794/2226-7867-2021-11-6-62-66)
- Gusev A.B. (2015) Postgraduate Study and Its Role in Growing of Human Resources in Science and Technology: Roundtable Discussion. *Upravleniye naukoy i naukometriya*. Vol. 10. № 1. P. 196–224.
- Ivanov O.I. (2013) *Human Potential (Formation, Development, Use)*. St. Petersburg: Skifiya-print.
- Loseva O.V., Abdikeev N.M. (2021) The Concept of Human Intellectual Capital in the Context of Digitalization of the Economy. *Ekonomika. Nalogi. Pravo*. Vol. 14. № 2. P. 72–83. DOI: [10.26794/1999-849X-2021-14-2-72-83](https://doi.org/10.26794/1999-849X-2021-14-2-72-83)
- Nelson R.R. (2015) Economic Development as an Evolutionary Process. In: Reinert E., Kattel R., Ghosh J.(eds.) *Handbook of Alternative Theories of Economic Development*. Cheltenham; Northampton: Edward Elgar. P. 323–335.
- Orekhovskaya N.A. (2021) Contemporary Strategic Trends in Higher Education for Training the Future Professional Elite. *Gumanitarnyye nauki. Vestnik Finansovogo universiteta*. Vol. 11. № 4. P. 24–29. DOI: [10.26794/2226-7867-2021-11-4-24-29](https://doi.org/10.26794/2226-7867-2021-11-4-24-29)
- Sala H., Silva J.I. (2013) Labor Productivity and Vocational Training: Evidence from Europe. *Journal of Productivity Analysis*. Vol. 40. Is. 1. P. 31–41. DOI: [10.1007/s11123-012-0304-0](https://doi.org/10.1007/s11123-012-0304-0)
- Salin P.B. (2021) Methodological Foundations of Political Socialisation of International Students Studying in the Russian Federation. *Gumanitarnyye nauki. Vestnik Finansovogo universiteta*. Vol. 11. № 1. P. 72–76. DOI: [10.26794/2226-7867-2021-11-1-72-76](https://doi.org/10.26794/2226-7867-2021-11-1-72-76)
- Sen A. (1983) Development: Which Way Now? *The Economic Journal*. Vol. 93. Is. 372. P. 745–762. DOI: [10.2307/2232744](https://doi.org/10.2307/2232744)
- Smirnov V.T. (ed.) (2005) *Chelovecheskiy kapital: sodержaniye i vidy, otsenka i stimulirovaniye* [Human capital: Content and types, evaluation, and stimulation]. Moscow: Mashinostroenie-1, Orel: OrelGTU.
- Soboleva I.V. (2007) *Chelovecheskiy potentsial rossiyskoy ekonomiki: problema sokhraneniya i razvitiya* [Human potential of the Russian economy: The problem of conservation and development]. Moscow: Nauka.
- Stiglitz J.E., Sen A., Fitoussi J.-P. (2016) *Mis-Measuring Our Lives: Why GDP Doesn't Add Up. Report by the Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress*. Moscow. Izdatelstvo Instituta Gaidara.

Дата поступления/Received: 19.01.2022

Тенденции академической мобильности в условиях пандемии COVID-19 на примере МГУ имени М.В. Ломоносова

Рябинина Анна Михайловна

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

E-mail: RyabininaAM@spa.msu.ru; annamix81@mail.ru

SPIN-код РИНЦ: [6390-9110](https://elibrary.ru/6390-9110)

ORCID ID: [0000-0003-4150-4320](https://orcid.org/0000-0003-4150-4320)

Аннотация

В статье представлены основные тенденции академической мобильности как ключевого механизма интернационализации высшего образования в обществе знаний. Показано, что академическая мобильность становится глобальной характеристикой национальных университетов, способом образовательной и разновидностью социальной мобильности; рассмотрены ее трансформации, обусловленные ограничениями пандемии COVID-19, распространением цифровых технологий и конкуренцией на глобальном рынке образования. Результатом вынужденного перехода на цифровые технологии в образовательной сфере является возрастание значимости онлайн-обучения в архитектуре современного цифрового образовательного пространства и смена векторов академической мобильности. На основе анализа трансформации тенденций интернационализации высшего образования выявлены его современные характеристики: массовость, регионализация, цифровизация, многовекторность, глобализация обучения, которыми обусловлена специфика современной академической мобильности. В ходе исследования проанализированы изменения численности иностранных студентов в США, Великобритании, Канаде, Китае, Австралии и России; зафиксирована тенденция к снижению интереса потенциальных студентов к обучению в Австралии и США при росте спроса на вузы Канады и особенно Великобритании в период пандемии COVID-19. Предметом исследования является состояние академической мобильности в странах-лидерах по приему иностранных студентов, тенденций трансформации процесса интернационализации высшего образования на глобальном рынке образования. Цель статьи — проанализировать эффективность реализации программ академической мобильности МГУ в условиях пандемии, отношение студентов Московского университета к участию в международной академической мобильности на основе результатов проведенного автором социологического исследования. Респондентами исследования стали студенты гуманитарных и естественнонаучных факультетов. Результаты позволили выявить значимые для студентов факторы, формирующие их отношение к академической мобильности, и их оценку реального состояния академической мобильности в МГУ. В результате проведенного анализа выявлены основные тенденции и векторы трансформации постковидной академической мобильности.

Ключевые слова

Общество знания, академическая мобильность, интернационализация высшего образования, цифровая интернационализация, глобализация, пандемия COVID-19, МГУ имени М.В. Ломоносова.

Trends in Academic Mobility in the Context of the COVID-19 Pandemic on the Example of Lomonosov Moscow State University

Anna M. Ryabinina

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

E-mail: RyabininaAM@spa.msu.ru; annamix81@mail.ru

ORCID ID: [0000-0003-4150-4320](https://orcid.org/0000-0003-4150-4320)

Abstract

This article presents the main trends in the process of academic mobility, which is considered as a key mechanism for the internationalization of higher education in the knowledge society. It is shown that academic mobility is becoming a global characteristic of national universities, a way of educational and a kind of social mobility. Its transformations due to the limitations during the COVID-19 pandemic, the spread of digital technologies and competition in the global education market are considered. The result of the forced transition to digital technologies in the educational sphere is the growing importance of online learning in the architecture of the modern digital educational space and a change in the vectors of academic mobility. Based on the analysis of the transformation trends in the internationalization of higher education, its modern characteristics are revealed: mass character, regionalization, digitalization, multi-vector, globalization of education, which determine the specifics of modern academic mobility. Changes in the number of foreign students in the USA, Great Britain, Canada, China, Australia and Russia have been analyzed. There was a trend towards a decrease in the interest of potential students in studying in Australia and the USA, with an increase in demand for universities in Canada, and especially in the UK during the COVID-19 pandemic. The subject of the study is the state of academic mobility in the leading countries in the admission of foreign students, the trends in transformation of internationalization process of higher education in the global education market. The aim of the study is to analyze the effectiveness of the MSU academic mobility project in the pandemic, the attitude of Moscow University students to their participation in international academic mobility based on the results of a sociological study conducted by the author. The respondents of the study were students of humanitarian and natural faculties. The results of the study made it possible to identify significant factors for students that had shaped their attitude to academic mobility, and their assessment of the real state of academic mobility at Lomonosov Moscow State University. The analysis result shows main trends and vectors of transformation of post-COVID academic mobility.

Keywords

Knowledge society, academic mobility, internationalization of higher education, digital internationalization, globalization, COVID-19 pandemic, Lomonosov Moscow State University.

Введение

Кризис в сфере высшего образования, наступивший вследствие пандемии COVID-19, последующий спад в мировой экономике, а также геополитическая напряженность трансформировали возможности, определили тенденции и наметили направления для будущего высшего образования и его интернационализации.

Цифровые технологии в стремительно развивающемся глобальном обществе знаний формируют новые направления и формы взаимодействия систем высшего образования стран мира — новую интернационализацию образования и науки. Глобальная экономика знаний превратила высшее образование и научные исследования в ключевых акторов глобального рынка образования. В условиях глобализации качество и интенсивность обучения людей и организаций становится конкурентным преимуществом страны [Кудина и др. 2017], поскольку сложные международные отношения, основанные на информационных технологиях и науке, требуют высокого уровня развития знаний, навыков, компетенций [de Wit, Altbach 2021, 33].

В этом контексте актуализируется проблема исследования академической мобильности как ключевого фактора интернационализации образования, его перехода на новый уровень. Академическая мобильность развивается на основе базовых механизмов межкультурной интеграции и обменов. Смещение потоков иностранных студентов и исследователей обусловлено регионализацией, массовостью и виртуализацией национальных систем высшего образования в новых условиях пандемии COVID-19 в глобальном информационном обществе знаний.

Огромное значение академическая мобильность приобретает в результате неудовлетворенного спроса на высшее образование в странах с низким уровнем дохода, что определяет вектор перемещения студентов в страны с более высоким уровнем дохода.

На глобальном рынке образования с появлением новых акторов происходит переоценка прозападной, в основном англо-саксонской и преимущественно англоязычной, парадигмы академической мобильности [Jones, de Wit 2014, 28].

Образовательная мобильность рассматривается как вид социальной мобильности, которая подразумевает изменение социального статуса посредством изменения статуса образовательного. Следуя методологическому подходу П. Сорокина [Сорокин 1992], выделяют вертикальную (академическую/образовательную миграцию) и горизонтальную мобильность. Горизонтальная образовательная мобильность представлена образовательными перемещениями в границах одного образовательного уровня. Основным проявлением горизонтальной образовательной мобильности является академическая мобильность — «...перемещение кого-либо, имеющего отношение к образованию, на определенный (обычно до года) период в другое образовательное учреждение (в своей стране или за рубежом) для обучения, преподавания или проведения исследований, после чего учащийся, преподаватель или исследователь возвращается в свое основное учебное заведение»¹. Формы современной академической мобильности соотносятся с преобразованиями общества, с парадигмой сложных мобильностей, включающей виртуальную образовательную мобильность и цифровое неравенство [Урри 2012].

Наиболее значимым по масштабам, многообразию организационных форм, финансово-материальным вложениям, а также по социально-экономическим и политическим последствиям интернационализации высшего образования является международная академическая мобильность, более 90% которой приходится на мобильность студентов и аспирантов, молодых ученых. Функции процесса академической мобильности направлены

¹ Recommendation № R (95) 8 of the Committee of Ministers to Member States on Academic Mobility // Council of Europe [Электронный ресурс]. URL: <https://rm.coe.int/16804e4d00> (дата обращения: 28.03.2022).

на формирование качественно новых трудовых ресурсов для национальных экономик и глобального рынка труда, развития межкультурных коммуникаций и распространения «мягкой силы» или «дипломатии знаний» [Knight 2020].

Общество знаний актуализирует потребность в возобновляемом образовании посредством видов академической мобильности на протяжении всей жизни. В этом контексте академическая мобильность, являющаяся частью образовательной мобильности, представляется как атрибут усложняющейся социальной мобильности, оказывающей воздействие на сознание и поведение людей в разных странах мира². Цифровые технологии активно трансформируют процесс обучения, при этом появляются как новые образовательные шансы, так и барьеры и уязвимости.

Предметом исследования является состояние академической мобильности в странах-лидерах по приему иностранных студентов, тенденции трансформации процесса интернационализации высшего образования на глобальном рынке образования.

Цель исследования — анализ эффективности реализации программ академической мобильности МГУ в условиях пандемии, отношения студентов Московского университета к участию в международной академической мобильности.

Для достижения цели исследования в работе решены следующие задачи: проанализированы основные тенденции академической мобильности как ключевого механизма интернационализации высшего образования; определены факторы, определяющие трансформацию академической мобильности; выявлены характеристики современного этапа интернационализации образования; представлено реальное состояние академической мобильности в МГУ; выявлены значимые факторы, формирующие отношение студентов к академической мобильности в МГУ.

Структура объема академической мобильности в мире и ее изменения

Международное измерение университетов важно как никогда. Концепция интернационализации высшего образования приобрела масштабный характер в глобальном обществе знаний по мере того, как в нее вовлекается все больше стран и типов учебных заведений с обучающимися по всему миру. За последние 50 лет высшее образование значительно расширилось. В более чем 20 тыс. университетов по всему миру обучается более 260 млн студентов по всем существующим специальностям [de Wit, Altbach 2021, 32].

Динамика присутствия студентов в вузах иностранных государств и темпы роста академической мобильности в мире за последние 20 лет показаны на Рисунке 1.

² К обществам знания. Всемирный доклад ЮНЕСКО // UNESCO [Электронный ресурс]. URL: https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000141843_rus (дата обращения: 10.02.2022).



Рисунок 1. Количество иностранных студентов в высших учебных заведениях разных стран в 2000 и 2020 гг.³

На Рисунке 1 показано, что состав стран-получателей за 20 лет несколько изменился. В абсолютных цифрах США остаются ведущей принимающей страной с 1965 по 2021 гг. (100 000 иностранных студентов в 1965 г. и до 1 млн в 2018 г.) Далее следует Великобритания, Канада и Китай. В 2020 г. Австралия вплотную приблизилась к лидирующей четверке, уступая Китаю и Канаде. Франция снизила позиции в рейтинге лидеров стран-получателей в процессе академической мобильности. Основные страны-отправители представлены на Рисунке 2.

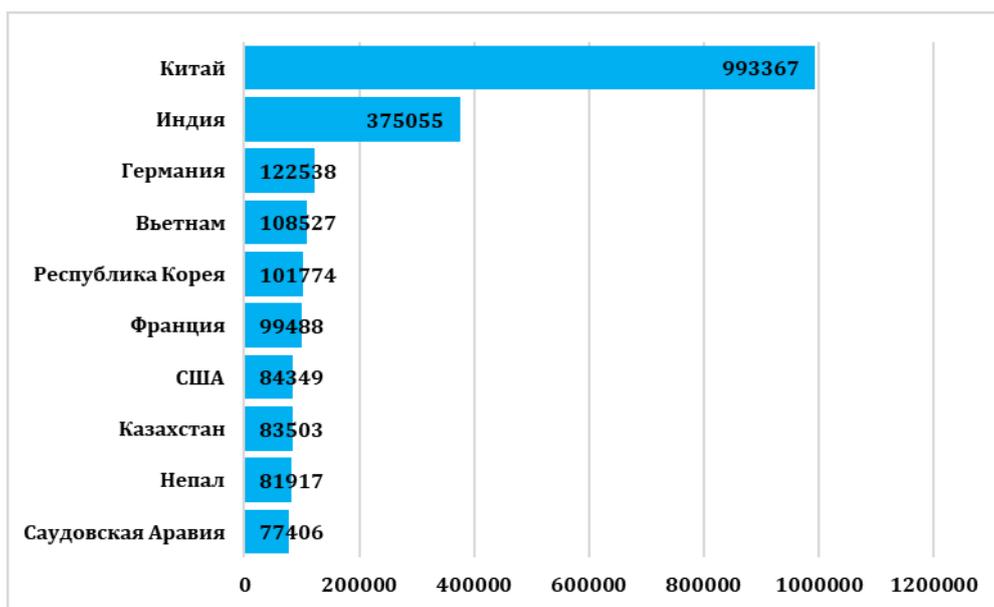


Рисунок 2. Страны-поставщики студентов в иностранные вузы, 2020 г.⁴

Индия является вторым по величине после Китая отправителем иностранных студентов. Почти 400 000 студентов из Индии обучались в учебных заведениях в основном в Канаде, США и Австралии. Китай, оставаясь номером один по отправке студентов за границу (почти 1 млн студентов из Китая обучается в высших учебных заведениях за пределами национальной границы)⁵, в то же время приближается к приему 500 000 иностранных студентов и входит в список пяти крупнейших принимающих стран (см. Рисунок 1). Традиционно основные

³ Источник: A quick look at Global Mobility Trends // ИЕ [Электронный ресурс]. URL: <https://iie.widen.net/s/g2bqxwkwqv/project-atlas-infographics-2020> (дата обращения: 03.03.2022).

⁴ Источник: International Student Mobility Flows and COVID-19 Realities // ИЕ [Электронный ресурс]. URL: <https://www.iie.org/Research-and-Insights/Publications/IntlStudent-Mobility-Flows-and-C19-Realities> (дата обращения: 09.04.2022).

⁵ Там же.

потоки студентов направляются из развивающихся стран в развитие, из «Глобального Юга» на «Глобальный Север»⁶. При этом Южная Корея и Малайзия в последние годы также становятся все более значимыми странами-получателями, за ними следуют Индия и Россия⁷.

Правительство Индии планирует инвестировать миллионы долларов в проекты повышения качества обучения в национальных колледжах и университетах для привлечения иностранных студентов в свои кампусы [Краснова 2021, 151]. Привлекательность для академической мобильности таких стран, как Китай, Малайзия и Индия, заключается в низких экономических затратах, высоком качестве образования, благоприятной социальной среде и активном продвижении по службе. Основными целевыми странами для найма выпускников являются соседние страны и Африка, в этом отношении «Глобальный Север» менее доступен⁸.

Конкуренция вузов за привлечение иностранных студентов усиливается, поскольку высшее образование становится глобальной и конкурентной отраслью экономики общества знаний. Классическое разделение между странами-отправителями и странами-получателями, представленное в основном развитыми англоязычными странами, смещается (страны-отправители становятся странами-получателями), а напряженный международный политический климат может ускорить этот процесс в ближайшие годы.

В настоящее время за границей обучается более пяти миллионов студентов — вдвое больше, чем 10 лет назад; прогнозируется дальнейшее увеличение их числа как минимум до 8 млн [de Wit, Altbach 2021] в следующем десятилетии, хотя в этом прогнозе не учитываются последствия пандемии COVID-19 и геополитических конфликтов. При учете этих факторов актуализируется такая форма академической мобильности, как цифровая миграция, а также комплектация различных видов академической мобильности студентов, таких как международная входящая, международная исходящая, внутристрановая, внутриуниверситетская, виртуальная, вертикальная и горизонтальная. На фоне ограничений на реальные перемещения между странами активно практикуются различные способы виртуальной академической мобильности:

- мобильность степеней: студенты, получающие полную степень или степени за границей (бакалавр, магистр, доктор философии);
- кредитная мобильность: студенты за границей на короткий срок — до одного учебного года, и перевод кредитов обратно на родину;
- мобильность сертификата: более короткое пребывание за границей для улучшения определенных навыков, в основном языковой компетенции, без получения степени или кредитов.

Вероятно, в ближайшем будущем после пандемии COVID-19 ограничения коснутся краткосрочных программ мобильности на срок менее восьми недель, таких как, например, Erasmus+. Их целью является участие студентов, преподавателей и административного персонала в языковых курсах, семинарах по межкультурной коммуникации и в специализированных исследовательских программах. Этот сегмент академической мобильности (мобильность сертификата) существенно увеличивался в объемах до начала пандемии COVID-19.

⁶ Bhandari R. Global competition for talent: A comparative analysis of national strategies for attracting international students // Wise Qatar Foundation [Электронный ресурс]. URL: <https://www.wise-qatar.org/app/uploads/2019/11/rr.4.executive-summary.pdf> (дата обращения: 01.03.2022).

⁷ Education at a Glance. 2019. P.228–246 // OECD [Электронный ресурс]. URL: <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/17d19cd9-en.pdf?expires=1651776926&id=id&accname=guest&checksum=49CE55E6E4B187C0D3E090BAA365B124> (дата обращения: 09.04.2022).

⁸ Там же.

Глобальные риски и вызовы пандемии, глобальных и локальных конфликтов обуславливают переход к внутренней академической мобильности (at home) для всех членов академического сообщества, модифицируют интернационализацию образования в целом⁹.

Специфика трансформации интернационализации высшего образования в условиях пандемии COVID-19

Распространение новой коронавирусной инфекции стало причиной трансформации глобальной архитектуры системы образования, затронувшей, по данным ЮНЕСКО, интересы учебных организаций более 165 стран, 200 млн преподавателей и планы 1,5 млрд учащихся во всем мире¹⁰. Феномен COVID-19 изменил условия для виртуализации образовательного пространства и цифровизации программ обучения, создал новые барьеры в реализации проектов академической мобильности [Раитина, Покровская 2020]. Согласно опросу, проведенному Международной Ассоциацией Университетов (IAU)¹¹ среди 424 университетов мира, было выявлено, что в 89% университетах студенческая мобильность попала под ограничения, связанные с пандемией. Международная мобильность студентов в Европе изменилась в 95% университетах, в Северной и Латинской Америке — 91%, Азиатско-Тихоокеанском регионе — 85%, в Африке — 78%. Студенты прерывали включенное обучение, отменялись международные краткосрочные обмены, широкое распространение получили различные форматы онлайн-обучения, которые наиболее распространены в Азии (там их используют более 75% университетов), в вузах Европы — 59%, в Северной и Латинской Америке — 56%, в Африке — 49% [Ольховая, Хемраева 2021, 98]. До пандемии реальная академическая мобильность студентов рассматривалась как основное направление интернационализации высшей школы, с активным применением программ цифровизации академических обменов и обучения¹². В период пандемии на основе цифровых образовательных систем были сформированы основы унификации дистанционного обучения и выстроена глобальная информационная образовательная среда. Значительно увеличилось количество массовых открытых онлайн-курсов MOOC (MOOC)¹³, возросло количество их международных пользователей и поставщиков. Хотя программы дистанционного образования и MOOC потенциально интернациональны по рынку, охвату и участию, однако они не рассматриваются как автономная часть интернационализации высшего образования. Приоритетным вектором интернационализации образования становятся смешанные и гибридные формы преподавания и обучения в национальных вузах, включающие выполнение части учебной нагрузки в сотрудничестве с международными партнерами.

На Рисунке 3 показан масштаб применения гибридной/смешанной модели обучения в США и Германии, сочетающей дистанционный и традиционный форматы академической мобильности. При этом онлайн-формат обучения может быть организован как в синхронной, так и в асинхронной форме.

⁹ De Wit H., Altbach P. Time to Cut International Education's Carbon Footprint // University World News. [Электронный ресурс]. URL: <https://www.universityworldnews.com/post.php?story=20200108084344396> (дата обращения: 15.02.2022).

¹⁰ COVID-19 и высшее образование: отучиться от прежних навыков ради создания системы образования на будущее // ООН. [Электронный ресурс]. URL: <https://www.un.org/en/node/120159#> (дата обращения: 18.04.2022).

¹¹ Marinoni G., Land H., Jensen T. The Impact of COVID-19 on Higher Education around the World. IAU Global Survey Report // International Association of Universities [Электронный ресурс]. URL: https://www.iau-aiu.net/IMG/pdf/iau_covid19_and_he_survey_report_final_may_2020.pdf (дата обращения: 10.12.2021).

¹² Цифровизация обучения — трансформация способа получения знаний и профессиональной подготовки, в результате которой навыки приобретаются, развиваются и признаются посредством использования цифровых технологий.

¹³ Massive Open Online Course (MOOC) — Массовые Открытые Онлайн-Курсы — это онлайн-курс, направленный на неограниченное участие и открытый доступ через Интернет.

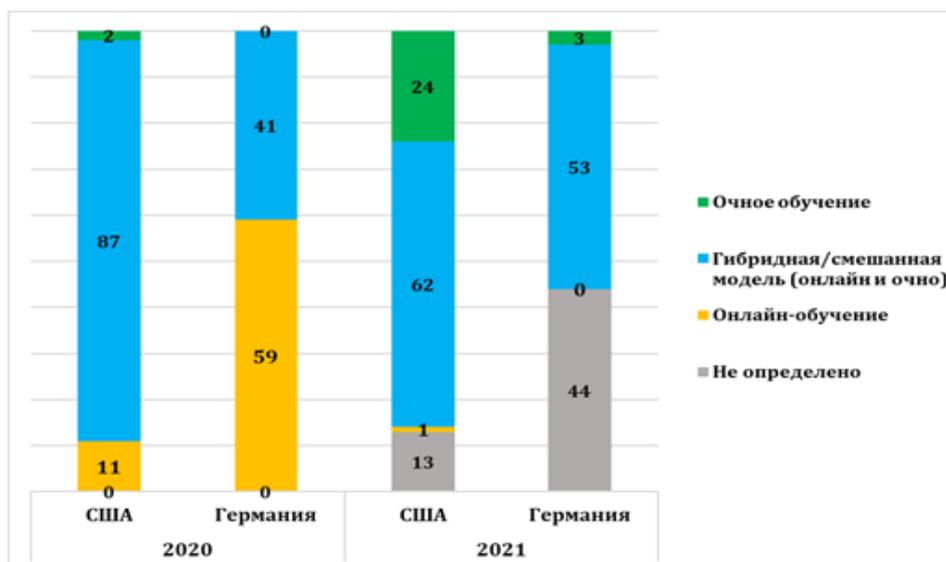


Рисунок 3. Режим обучения в США и Германии в 2020–2021 гг.¹⁴

Такая модель была применена ведущими принимающими странами в период 2020–2021 гг. для обеспечения непрерывного обучения иностранных студентов в России и многих других вузах по всему миру, где был обеспечен полноценный доступ в Интернет. Виртуальные и гибридные модели академической мобильности позволяют развивать международные и межкультурные результаты обучения для студентов без ограничений физической мобильности и финансовых затрат на проезд и проживание. В силу этого виртуальная академическая мобильность становится более доступной и экономически более эффективной формой интернационализации образования. Цифровые технологии в режиме ограничений на офлайн-коммуникации во всем мире обеспечивают и активизируют внутреннюю академическую мобильность, «домашнюю интернационализацию» посредством создания виртуальных моделей международного образования (англ. cross-border study — трансграничное обучение). На их основе создается проект глобального онлайн-университета, признанный учреждениями высшего образования, национальными правительствами и региональными организациями, который становится альтернативой традиционному высшему образованию.

Однако именно в период пандемии COVID-19 с особой резкостью проявилось неравенство, присущее мировой системе образования в целом, разрушившее уверенность, что образование является доступным социальным лифтом, методом построения реального равноправия, показателем справедливости демократического общества. Стало очевидным, что в системе высшего образования в непосредственном опыте преподавания/обучения формируются уникальные качества личности: критическое мышление, установка на ценность инклюзивности, разнообразия и плюрализма, научных коммуникаций. В онлайн-обучении многие возможности личностного развития студентам не доступны.

¹⁴ Источник: Preparing for the future: The path forward for international educational exchange. Institute of International Education // New America [Электронный ресурс]. URL: <https://www.newamerica.org/education-policy/highered-public-opinion-hub/preparing-for-the-future-the-path-forward-for-international-educational-exchange/> (дата обращения: 16.01.2022); COVID-19 and the impact on international student mobility in Germany // DAAD [Электронный ресурс]. URL: https://static.daad.de/media/daad_de/pdfs_nicht_barrierefrei/der-daad/analysen-studien/daad_2020_covid-19_and_the_impact_on_international_student_mobility_in_germany.pdf (дата обращения: 05.01.2022).

Ориентация на массовость и глобализацию в мировом высшем образовании обусловлена его доступностью для большего количества людей: с 2006 по 2018 гг. количество студентов превысило 200 млн, число высших учебных заведений увеличилось до 90 000¹⁵. В течение следующих 30 лет прогнозируется увеличение почти на миллиард учащихся высших учебных заведений и до 1,2 млрд учащихся средних школ, что отражает более высокие темпы роста по сравнению с предыдущими 30 годами и что требует значительных затрат на образование. На основе анализа HolonIQ ожидается, что даже при таком растущем спросе на образование политика понижения расходов на глобальное образование в среднесрочной перспективе продолжится¹⁶.

Объем глобальных потоков международных академических обменов до пандемии COVID-19 представлен на Рисунке 4.



Рисунок 4. Динамика глобальной академической мобильности 1998–2018 гг.¹⁷

Количество иностранных студентов, которые воспользовались возможностью получить/продолжить высшее образование за пределами своей страны увеличилось в 2018 г. в 2,5 раза, по сравнению с 1998 г.

Хотя реальные объемы академической мобильности в настоящее время неизвестны, в первые месяцы 2022 г. вузы четырех англоязычных стран (США, Великобритания, Канада и Австралия) готовятся к работе с иностранными студентами в соответствии с «постпандемическим» периодом, ожидая радикальных изменений на глобальном рынке образования:

- ограничения на поездки больше не будут препятствовать мобильности иностранных студентов;
- спрос на обучение за границей растет;
- иностранные студенты в настоящее время выбирают страну обучения;
- конкуренты активно набирают сотрудников на приоритетных рынках образования¹⁸.

¹⁵ World Higher Education: Institutions, Students and Funding // Higher Education Strategy Associates [Электронный ресурс]. URL: <https://higherstrategy.com/world-higher-education-institutions-students-and-funding> (дата обращения: 10.04.2022).

¹⁶ Global education outlook anticipates major growth but also downward pressure on post-secondary fees // ICEF Monitor [Электронный ресурс]. URL: <https://monitor.icef.com/2021/10/global-education-outlook-anticipates-major-growth-but-also-downward-pressure-on-post-secondary-fees/> (дата обращения: 12.04.2022).

¹⁷ Источник: International Student Mobility Flows and COVID-19 Realities // ИЕ [Электронный ресурс]. URL: <https://www.iie.org/Research-and-Insights/Publications/IntlStudent-Mobility-Flows-and-C19-Realities> (дата обращения: 01.03.2022).

¹⁸ International enrolment recovery underway in Australia, Canada, the UK, and the US // ICEF Monitor [Электронный ресурс]. URL: <https://monitor.icef.com/2022/04/international-enrolment-recovery-underway-in-australia-canada-the-uk-and-the-us/> (дата обращения: 10.04.2022).

В период пандемии COVID-19 снизились возможности массового поступления в иностранные вузы или продолжения обучения в них. С одной стороны, цифровизация, глобализация и интернационализация высшего образования сделали доступными лучшие образцы обучающих практик и ресурсов, а массовость высшего образования является его знаковой характеристикой [Болгова и др. 2021]. Однако ограничение на перемещение людей и проблемы с доступом в интернет, технические сбои, отсутствие цифровой грамотности и электронных устройств для полноценного онлайн-обучения воспроизводят неравенство в сфере глобального образовательного пространства.

Практически все исследователи отмечают, что ключевым фактором неравноправия в мировом образовательном пространстве в период пандемии COVID-19 стало банальное отсутствие у части населения планеты стабильного доступа к сети Интернет¹⁹, низкая цифровая грамотность и другие технические проблемы.

Регионализация международной академической мобильности

Вектор на регионализацию высшего образования, ускорение темпов регионализации международной академической мобильности, особенно обменов студентами, являются одной из наиболее значимых тенденций современного этапа глобализации образования. Так, страны Европейского союза в течение 30 лет проводят единую образовательную политику в решении вопросов интернационализации высшего образования. Другие регионы мира на фоне ограничений, связанных с пандемией COVID-19, также развивают более тесное приграничное взаимодействие. Региональные образовательные контакты сгруппировались по линии разделения на «Глобальный Юг» и «Глобальный Север», которые совпадают с разделением стран по принадлежности к «развивающимся» и «развитым» (Таблица 1).

Таблица 1. Регионы и страны, входящие в «Глобальный Север» и «Глобальный Юг»²⁰

ГЛОБАЛЬНЫЙ СЕВЕР		ГЛОБАЛЬНЫЙ ЮГ			
	CANZAUS	Австралия, Канада, Новая Зеландия, США		Латинская Америка	Аргентина, Бразилия, Чили, Колумбия, Мексика, Перу
	Передовая Азия	Гонконг, Израиль, Япония, Сингапур, Южная Корея, Тайвань		Восточная Азия	Китай, Индонезия, Малайзия, Филиппины, Таиланд, Вьетнам
	Западная Европа	Финляндия, Франция, Германия, Испания, Ирландия, Италия, Нидерланды, Швеция, Швейцария, Великобритания		Страны MENA	Алжир, Египет, Иран, Марокко, Саудовская Аравия, Турция
	Восточная Европа и Центральная Азия	Казахстан, Польша, Румыния, Россия, Украина		Южная Азия	Бангладеш, Индия, Пакистан
				К югу от Сахары	Бенин, Буркина-Фасо, Камерун, Кот-д-Ивуар, Эфиопия, Гана, Кения, Нигерия, Южная Африка, Танзания

Тенденции роста глобального высшего образования неравномерны: общее число учащихся вузов «Глобального Севера» достигло пика в 2011 г. и имеет тенденцию к снижению до уровня, который примерно соответствует общему количеству студентов в регионе в 2006 г. Напротив, численность учащихся вузов «Глобального Юга» показывает стабильный рост: в 2006 г. в этом регионе обучалось около половины общемирового числа учащихся вузов, а в 2018 г. — три четверти

¹⁹ Mixed response but online classes to stay post COVID-19 // University World News [Электронный ресурс]. URL: <https://www.universityworldnews.com/post.php?story=20200514121749886> (дата обращения: 05.04.2022).

²⁰ Источник: World Higher Education: Institutions, Students and Funding // Higher Education Strategy Associates [Электронный ресурс]. URL: <https://higherstrategy.com/world-higher-education-institutions-students-and-funding> (дата обращения: 10.04.2022).

от мирового количества студентов²¹. В 2020–2021 гг. укрепилась тенденция регионализации высшего образования и сотрудничества по линии Юг — Юг, отказа стран региона от копирования западной парадигмы академической мобильности и внедрения интернализации образования по ее стандартам.

Значимую роль в этом сдвиге, как и в стимулировании спроса на международную студенческую мобильность, играют Китай и Индия. В отчете HESA²² собраны данные о 56 странах, только на Китай, Индию и США приходится почти половина всех студентов высших учебных заведений мира и около 54% всех высших учебных заведений. Высшие учебные заведения Китая привлекают все большее число иностранных студентов. Возникает поток академической мобильности, направленный в сторону китайских вузов, что делает КНР новым региональным магнитом в сфере образования [Wen, Hu 2019].

Наблюдается смещение интереса китайских студентов к обучению в университетах Восточной Азии. В условиях пандемии эти молодые люди предпочитают остаться в своем регионе, где им будут доступны и опыт международного обучения, и возможность в случае необходимости в кратчайшие сроки вернуться домой. Не менее значимыми причинами являются рост репутации азиатских вузов, ухудшение отношений Китая с рядом стран (Австралия, США), случаи дискриминации азиатских студентов в период пандемии [Тарадина и др. 2021].

Китайский и индийский проекты интернализации образования направлены на решение задач повышения национальной конкурентоспособности на мировом рынке и обеспечение динамики развития национального хозяйства.

Индийское руководство исходит из того, что интернализация образования не должна стать мотивирующим фактором «утечки мозгов», поскольку именно образование часто становится «главным драйвером, который в первую очередь побуждает студентов уезжать за границу» для постоянного проживания²³.

В странах «Глобального Юга» интернализация высшего образования основывается на принципах сотрудничества, солидарности и обмена знаниями с целью развития национальных вузов в соответствии с мировыми требованиями к высшему образованию и стандартами науки и технологий в странах «Глобального Севера». Кроме того, проекты интернализации образования рассматриваются как технологии решения проблемы социального неравенства. В силу этого в странах «Глобального Юга» преобладает региональная тенденция академической мобильности по отношению к глобальной. Например, Бразилия уделяет приоритетное внимание развитию отношений Юг — Юг, поощряя академическую мобильность с другими южными партнерами. Цифровизация и стремление к глобальному гражданству рассматривается как цель концепции интернализации высшего образования «Глобального Севера», программы которой следует применять в крайне малой степени. Однако потоки академической мобильности Юг — Север по-прежнему весьма значительны, и Север в целом задает повестку интернализации высшего образования в мире [Morosini et al. 2017].

²¹ Study shows contrasting higher education enrolment trends across world regions // ICFE Monitor [Электронный ресурс]. URL: <https://monitor.icef.com/2022/04/study-shows-contrasting-higher-education-enrolment-trends-across-world-regions/> (дата обращения: 15.04.2022).

²² World Higher Education: Institutions, Students and Funding // Higher Education Strategy Associates [Электронный ресурс]. URL: <https://higherstrategy.com/world-higher-education-institutions-students-and-funding> (дата обращения: 15.04.2022).

²³ Internationalisation of Higher Education in India 2021 // Global Government Initiative [Электронный ресурс]. URL: <https://www.globalgovernanceinitiative.org/post/internationalisation-of-higher-education-in-india-2021> (дата обращения: 12.03.2022).

Пандемия оказывает дополнительное давление на набор учащихся и в некоторых странах «Глобального Севера», включая США. Студенты прерывают или откладывают учебу в вузе в пользу работы или других занятий. Количество студентов колледжей в 24 из 50 штатов США фактически сократилось более чем на 4% в период с 2019 по 2021 гг.²⁴ В силу этого страны «Глобального Севера» также переходят на технологии организации приграничной академической мобильности.

Современные университеты являются не только субъектами глобальной сети воспроизводства, развития и использования знаний, их деятельность имеет тройное назначение: следовать международным тенденциям и стандартам образования; отражать специфические особенности регионального развития и потребности местной экономики; обеспечивать непрерывную связь между глобальными процессами и региональными особенностями применения знаний [Пелихов и др. 2017].

«Гонка вузов за интернационализацией» часто может препятствовать повышению качества образования, получаемые экономические преимущества могут разрушить сохранность академических подходов, а «международное понимание» и «глобальное гражданство» приведут к утрате «качества» как основной интернациональной ценности [Teichler 2017, 185].

Воздействие пандемии COVID-19 на численность иностранных студентов в странах-лидерах

Применительно к высшему образованию разнообразие форм мобильности принято сводить к нескольким основным типам: студенческая мобильность, мобильность преподавателей, мобильность административного состава, мобильность образовательных программ и институциональная мобильность (мобильность образовательных учреждений). Первые два типа объединяются общим понятием академическая мобильность [Кашкин, Четверикова 2018].

Меры государственной политики предотвращения распространения заболевания ограничили или прекратили традиционные форматы научно-практических коммуникаций, программы студенческих обменов, масштабы международных научных и педагогических контактов, проведение очных конференций, форумов и выставок с международным участием.

Пандемия внесла глобальные изменения в планы потенциальных иностранных студентов по получению высшего образования за рубежом. Многие вузы стали внедрять форматы виртуальной мобильности, применять формы трансграничного образования на базе использования цифровых технологий для перехода в образовательное пространство онлайн в ситуации сокращения присутствия иностранных студентов.

В целом можно выделить две важные области поддержки, которые учреждения в ведущих принимающих странах оказывали студентам в течение 2020/2021 учебного года: поддержка психического здоровья и финансовая помощь²⁵.

Однако ожидаемое сокращение набора иностранных студентов во многих странах было не таким резким, как прогнозировали руководители высших учебных заведений и исследователи

²⁴ Colleges scramble to recruit students as nationwide enrollment plunges // Washington Post [Электронный ресурс]. URL: <https://www.washingtonpost.com/education/2022/03/31/college-enrollment-down-recruitment-freshmen/> (дата обращения: 15.04.2022).

²⁵ International Student Mobility Flows and COVID-19 Realities // ИЕ [Электронный ресурс]. URL: <https://www.iie.org/Research-and-Insights/Publications/IntlStudent-Mobility-Flows-and-C19-Realities> (дата обращения: 12.04.2022).

в начале пандемии²⁶. Многие вузы в развитых и развивающихся странах интенсивно осуществили процесс перехода на электронное (онлайн) обучение. Среди пяти ведущих стран, принимающих иностранных студентов, снижение числа учащихся в 2020/2021 уч. г. варьировалось примерно от 20% до незначительных цифр.

Канада. Министерство иммиграции, беженцев и гражданства Канады зарегистрировало снижение на 17% среди иностранных студентов, обучающихся на всех уровнях образования²⁷. Доля иностранных студентов в канадских вузах стабильно росла последние десять лет, увеличившись с 6,4% до 16,2% к 2018/19 уч. г. К концу 2019 г. в вузах Канады обучалось свыше 344 тыс. иностранных студентов²⁸.

С началом пандемии правительство объявило, что все иностранные студенты, имеющие действующее разрешение на учебу или получившие его до 18 марта 2020 г., смогут свободно приехать в Канаду к началу 2020/21 уч. г., но в июле запрет на въезд в Канаду был распространен на всех иностранных студентов²⁹. Подобные решения вызвали волну критики со стороны студентов, которым из-за отказа на въезд пришлось обучаться онлайн, находясь в своих странах, что могло быть крайне тяжело из-за большой разницы во времени или плохой интернет-связи.

Великобритания. В Соединенном Королевстве начало пандемии совпало с Brexit, фактором, потенциально повлиявшим на набор иностранных студентов из Европейского союза. Министерство внутренних дел Великобритании в 2021 г. сообщило, что количество учебных виз, выданных иностранным студентам в 2020 г., сократилось на 21%, по сравнению с предыдущим годом³⁰, без учета студентов, обучающихся онлайн за пределами страны.

По результатам опроса, проведенного международным институтом профессиональной и образовательной ориентации (International Career & College Counseling Institute, IC3 Institute) летом 2020 г., 2000 учеников старших классов в школах Индии и Непала выбрали Великобританию и Канаду в качестве желаемой страны получения высшего образования. Выбранные страны значительно приблизились к США: 75% респондентов отдали предпочтение США; Великобританию и Канаду назвали 67% и 64% респондентов соответственно³¹.

США. Общее количество иностранных студентов, обучающихся в высших учебных заведениях США и обучающихся онлайн за пределами США, уменьшилось на 16% осенью 2020 г. по сравнению с предыдущим годом. Число первокурсников в 2020/21 уч. г. сократилось на 43%³². Число иностранных граждан, поступивших на программы магистратуры, снизилось на 43%, на программы PhD — на 26%. Значительный спад заявок на образовательные программы

²⁶ Higher education community requests \$46.6 billion for students and institutions in fourth supplemental package, proposes tax changes // Career Education Review [Электронный ресурс]. URL: <https://www.careereducationreview.net/2020/04/higher-education-community-requests-46-6-billion-for-students-and-institutions-in-fourth-supplemental-package-proposes-tax-changes-ace/> (дата обращения: 05.04.2022); Six ways a drop in international students could set back U.S. higher education // The Conversation [Электронный ресурс]. URL: <https://theconversation.com/6-ways-a-drop-in-international-students-could-set-back-us-higher-education-138927> (дата обращения: 07.04.2022).

²⁷ International students in Canada // CBIE [Электронный ресурс]. URL: <https://cbie.ca/infographic/> (дата обращения: 08.04.2022).

²⁸ International students accounted for all of the growth in postsecondary enrolments in 2018/2019 // Statistics Canada [Электронный ресурс]. URL: <https://www150.statcan.gc.ca/n1/daily-quotidien/201125/dq201125e-eng.htm> (дата обращения: 24.01.2022).

²⁹ Canada backtracks on travel ban exemption for international students // Brampton News [Электронный ресурс]. URL: <https://brampton-news.com/canada-backtracks-on-travel-ban-exemption-for-international-students/> (дата обращения: 24.01.2022).

³⁰ Why do people come to the UK? To study // UK Government. [Электронный ресурс]. URL: <https://www.gov.uk/government/statistics/immigration-statistics-year-ending-june-2021/why-do-people-come-to-the-uk-to-study> (дата обращения: 13.02.2022).

³¹ Bhandari R., Esaki-Smith A. Staying Resilient, Looking Ahead: COVID-19's Influence on Indian and Nepalese Students' Views on Education and Careers // IC3 Institute [Электронный ресурс]. URL: <https://ic3institute.org/wp-content/uploads/2020/09/2020-IC3-Institute-Student-Quest-Survey-Report.pdf> (дата обращения: 03.01.2022).

³² Baer J., Martel M. Fall 2020 international student enrollment snapshot. Institute of International Education // Open Doors [Электронный ресурс]. URL: <https://opendoorsdata.org/wp-content/uploads/2021/01/Fall-2020-Snapshot-Report-Full-Report.pdf> (дата обращения: 23.01.2022).

исходит от граждан Китая и Индии — на 37% и 66% соответственно³³. В немалой степени этому способствовала современная образовательная политика США, сформировавшая непривлекательность (антиимидж) страны для академической мобильности. По результатам опроса, проведенного компанией Navitas³⁴ (май и сентябрь 2020 г.), значительное количество респондентов не согласны с характеристикой страны как «открытой и гостеприимной», что фактически отражает положение страны на глобальном рынке образования. Наихудшие показатели у Австралии и США, наибольшая доля опрошенных считает отношение этих стран к иностранным студентам враждебным³⁵.

Тем не менее опрос более 2700 студентов университетов материкового Китая и Гонконга среди предпочтительных территорий для получения высшего образования указали на США (17,1%), Гонконг (13,35%), Великобританию (12,18%), Японию (10,77%) и Тайвань (10,77%) [Mok et al. 2021]. США и Великобритания остались в числе популярных направлений мобильности у студентов из этого региона, а Австралия и Канада не вошли в пятерку рассматриваемых стран. При этом большинство студентов предпочитают остаться в своем регионе.

Австралия. В конце 2020 г. число иностранных студентов, зачисленных в вузы страны, снизилось на 5% по сравнению с предыдущим годом³⁶. Данные за март 2021 г. показали дальнейшее снижение их количества на 12% по сравнению с 2020 г. В 2020 г. число заявлений на получение студенческой визы в Австралию сократилось более чем на треть: 408,5 тыс. заявок в 2019 г., 251,8 тыс. в 2020 г.³⁷

В отчете правительства Австралии за май 2021 г. отмечается, что рост числа учащихся за пределами Австралии компенсировал сокращение числа зачисленных студентов в Австралии³⁸, чему способствовала недальновидность государственной образовательной политики.

На начало 2020 г. Австралия была третьим в мире поставщиком международных образовательных услуг с одним из самых высоких процентов иностранных студентов от общего числа обучающихся. Во многом успех был обусловлен политикой привлечения высоко рейтинговых иностранных исследователей и большего числа иностранных студентов и аспирантов, доходы от которых в значительной степени обеспечивали содержание университетской науки³⁹.

По результатам совместного исследования Сиднейского университета, Сиднейского технологического университета и Университета Маккуори опыта 817 иностранных студентов в Австралии в период пандемии, 75% выразили неудовлетворенность отношением правительства и вузов Австралии к иностранным студентам в первую волну пандемии, а 50% заявили, что были разочарованы опытом пребывания в данной стране и вряд ли будут рекомендовать обучение в ней⁴⁰.

³³ Zhou E., Gao J. International Graduate Applications & Enrollment: Fall 2020 // Council of Graduate Schools [Электронный ресурс]. URL: <https://cgsnet.org/wp-content/uploads/2022/03/Final-for-the-Public-Release-Fall-2020-Int-1-Report-2021.02.17.pdf> (дата обращения: 20.02.2021).

³⁴ Perceptions of Study Destinations are Changing as Pandemic Persists // Navitas Insights [Электронный ресурс]. URL: <https://insights.navitas.com/entry-is-key-for-international-students-looking-to-study-abroad/> (дата обращения: 26.10.2020).

³⁵ Там же.

³⁶ International student data monthly summary // Australian Government [Электронный ресурс]. URL: <https://www.dese.gov.au/international-data/international-student-monthly-summary-and-data-tables> (дата обращения: 02.04.2022).

³⁷ Там же.

³⁸ Там же.

³⁹ Universities to Lose AU\$7.6 Billion and 6,000 Researchers // University World News [Электронный ресурс]. URL: <https://www.universityworldnews.com/post.php?story=20200924092504592> (дата обращения: 03.12.2021).

⁴⁰ The Experience of International Students before and during COVID-19: Housing, Work, Study and Wellbeing // APO [Электронный ресурс]. URL: <https://apo.org.au/sites/default/files/resource-files/2020-07/apo-nid307336.pdf> (дата обращения: 07.12.2021).

Незначительный прирост наблюдался только среди индийских студентов (114,6 тыс. в 2019 г., 115 тыс. в 2020 г.), в остальных странах зафиксирован устойчивый спад⁴¹. Наиболее резко сократилась численность в Австралии студентов из Китая (с 211,7 тыс. в 2019 г. до 190,3 тыс. в 2020 г.), несмотря на то, что крупнейшие научно-исследовательские учреждения Австралии более четверти своего дохода получают от китайских студентов. В 2019 г. их совокупный вклад в экономику страны составил почти 8 млрд долл. США [Leask, Ziguras 2020].

Китай. Официальные и прогнозируемые подсчеты академической мобильности из Китая в настоящее время недоступны. Границы Китая остаются закрытыми для иностранных студентов, они не могут подать заявление на получение визы для въезда в страну обучения, многие учебные заведения предлагают формы виртуального обучения⁴².

До пандемии COVID-19 число обучающихся за границей китайских студентов стабильно росло. В 2019 г. их численность достигла 710 000, увеличившись с 2018 г. на 8,3% [Mok et al. 2021]. В 2020 г. Китай занимал ведущие позиции по масштабам академической мобильности, 993 367 чел. поступили в высшие учебные заведения за пределами своей страны⁴³. В первую пятерку стран, принимающих иностранных студентов из Китая, входили США, Австралия, Великобритания, Канада и Япония.

Рост заинтересованности абитуриентов из других стран демонстрирует доверие к высшему образованию этих стран, его конкурентоспособность и привлекательность даже в условиях пандемии. Однако анализ статистических данных и документов официальных источников о числе иностранных студентов, медиа-изданий, международных образовательных аналитических организаций, социологических исследований компаний и университетов зафиксировал общую тенденцию к снижению интереса потенциальных студентов к обучению в Австралии и США при заметном росте популярности Канады и особенно Великобритании.

Проявлены новые тенденции по набору иностранных студентов, прежде всего в отношении запланированной продолжительности обучения. Число зачисленных студентов по краткосрочному обмену заметно сократилось. Ограничения на поездки, задержки в выдаче виз и политика органов здравоохранения сделали краткие обмены непрактичными и неосуществимыми⁴⁴. Прием иностранных студентов, желающих получить полное академическое обучение, относительно стабилен, хотя некоторые страны отметили снижение показателей зачисления иностранных студентов в 2020 г. Иностранные студенты приостанавливали или замедляли продолжительность своего обучения, оставаясь зачисленными в принимающем учебном заведении в течение длительного периода времени.

Состояние академической мобильности в МГУ имени М.В. Ломоносова в период пандемии COVID-19

30 марта 2020 г. Россия полностью закрыла государственную границу в связи с риском распространения коронавирусной инфекции на территории страны. Российская система высшего образования к концу 2020 г. не зафиксировала значимого снижения числа иностранных студентов, поступающих в российские университеты. С начала 2020–2021 уч. г. из высших учебных заведений

⁴¹ Data explorer sandbox // Australian Trade and Investment Commission. [Электронный ресурс]. URL: https://ustrade-mip.getoslo.com/sandboxes/make_chart/gCTLiKpn_6BdtVb0oLtr8Q (дата обращения: 02.04.2021).

⁴² International students' frustration mounts as Chinese border remains closed // ICEF Monitor [Электронный ресурс]. URL: <https://monitor.icef.com/2021/06/international-students-frustration-mounts-as-chinese-border-remains-closed/> (дата обращения: 02.04.2022).

⁴³ International Student Mobility Flows and COVID-19 Realities // ИЕ [Электронный ресурс]. URL: <https://www.iie.org/Research-and-Insights/Publications/IntlStudent-Mobility-Flows-and-C19-Realities> (дата обращения: 09.04.2022).

⁴⁴ Snapshot on exchange mobility 2020/2021 Part 1 // EAIE. [Электронный ресурс]. URL: <https://www.eaie.org/our-resources/library/publication/Research-and-trends/Snapshot-report-on-exchange-mobility-2020-2021.html> (дата обращения: 02.04.2022).

РФ отчислилось 2,5 тыс. иностранных граждан, а поступило на обучение 98 тыс. иностранных граждан, в 2019 г. было зачислено 101 тыс. иностранных студентов⁴⁵.

По информации на январь 2022 г. о состоянии академической мобильности в России, в 2019 г. училось 298 тыс. иностранных студентов, в 2020 г. — 315 тыс., в 2021 г. — 324 тыс.⁴⁶ По результатам международных опросов, 56% потенциальных иностранных студентов, желающих учиться в России, изменили свои планы из-за пандемии (отложили обучение на год или избрали другую страну), 24% заинтересованы в обучении в российских вузах онлайн⁴⁷.

В период официального закрытия границ иностранные студенты оказались в ситуации, когда невозможно прибыть на территорию России или вернуться домой. Учебный процесс осуществлялся в онлайн-формате, а виртуальная мобильность (цифровая миграция) стала одним из способов организации учебного процесса для иностранных граждан, находящихся вне Российской Федерации.

Лидерами интернационализации образования в России являются несколько университетов, среди них МГУ имени М.В. Ломоносова. Направления, цели и задачи политики интернационализации образования в МГУ определены «Программой развития федерального государственного образовательного учреждения высшего образования «Московский государственный университет имени М.В. Ломоносова» до 2030 года». Приоритеты интернационализации образования направлены на увеличение масштабов академической мобильности, численности иностранных обучающихся, на создание совместных научно-образовательных проектов с зарубежными вузами. Конкретные планы реализации Программы включают создание международных межвузовских ассоциаций и активную работу в этих организациях; разработку и реализацию совместных с зарубежными вузами образовательных программ с выдачей двойных дипломов; развитие сети филиалов МГУ за рубежом; координацию работы международных центров МГУ.

Московский университет реализует различные формы академической мобильности для обучающихся, аспирантов, научных сотрудников и профессорско-преподавательского состава: учебные краткосрочные стажировки, в том числе на языковых курсах; включенное обучение; совместные образовательные программы двойных дипломов; научные стажировки. Основанием для осуществления академической мобильности являются более 1100 действующих межгосударственных, межвузовских и межфакультетских соглашений, сотрудничество в рамках программы стипендиальных программ отдельных стран (Совет по стипендиям КНР, программа JASSO в Японии, программа GKS в Республике Корея и др.).

В МГУ иностранные граждане обучаются по программам высшего образования, а также по программам дополнительного образования, довузовской подготовки, по программам повышения квалификации, профессиональной переподготовки и краткосрочным программам дополнительного образования (летние и зимние школы).

Динамика изменения числа иностранных учащихся в Московском университете в период с 2011 по 2020 гг. представлена на Рисунке 5. Отдельно показаны данные об иностранных студентах в филиалах МГУ за рубежом.

⁴⁵ Валерий Фальков рассказал об обучении иностранцев в период пандемии // Российская газета [Электронный ресурс]. URL: <https://rg.ru/2020/12/04/valerij-falkov-rasskazal-ob-obuchenii-inostrancev-v-period-pandemii.html> (дата обращения: 12.04.2022).

⁴⁶ Число иностранных студентов в России за три года выросло на 26 тысяч // Министерство науки и высшего образования Российской Федерации. [Электронный ресурс]. URL: https://minobrnauki.gov.ru/press-center/news/?ELEMENT_ID=46158 (дата обращения: 12.04.2022).

⁴⁷ International Student Survey 2021 // QS [Электронный ресурс]. URL: <https://www.qs.com/portfolio-items/international-student-survey-2021/> (дата обращения: 12.04.2022).

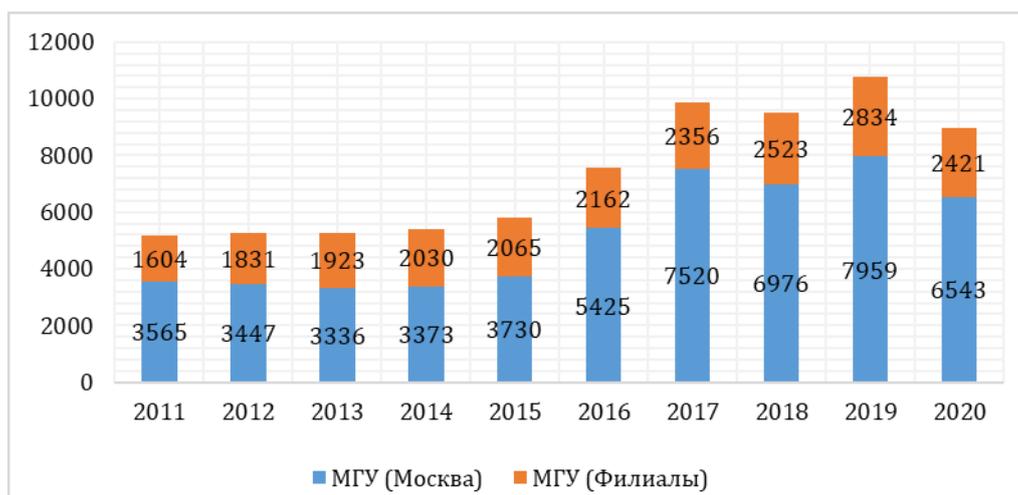


Рисунок 5. Динамика численности иностранных студентов в МГУ тыс. чел. (2011–2020 гг.)⁴⁸

17 января 2021 г. в интервью информационному агентству России (ИТАР-ТАСС) В.А. Садовничий сообщил: «Несмотря на трудные условия (пандемия, ограничения в приезде), мы тем не менее набираем столько же, сколько набирали в очном режиме ребят из других стран, и они продолжают учиться, хотят учиться дистанционно. Мы не понизили уровень и не снизили количество обучающихся иностранных ребят даже в связи с этими экстремальными условиями»⁴⁹. Рост количества иностранных обучающихся в МГУ в 2016 и в 2019 гг. свидетельствует о стабильном развитии программ академической мобильности и многообразии форм международного сотрудничества, об эффективности действующих приоритетов и осуществляемых в соответствии с ними задач.

Тенденции на мировом рынке образования проявились и в Московском университете. Примерно 300 000 иностранных студентов прервали учебу в России из-за ограничений, вызванных пандемией. Многие студенты (около 100 тыс.) покинули Россию весной 2020 г. и не смогли вернуться⁵⁰.

Вследствие пандемии COVID-19 численность обучающихся иностранных граждан уменьшилась. В 2020 г. не смогли въехать в Российскую Федерацию 3324 иностранных студента МГУ из КНР, Ирана, Узбекистана, Украины, Азербайджана, США, Молдавии, Приднестровской Молдавской Республики, Ирака, из стран Европейского союза.

На основных образовательных программах МГУ с учетом зарубежных филиалов по состоянию на 31 декабря 2021 г. обучается 7072 тыс. чел. из 75 стран. Около 30% из них являются гражданами стран ближнего зарубежья (Казахстан, Узбекистан, Азербайджан, Таджикистан, Армения, Белоруссия), около 50% — это граждане Азиатского региона (Китай, Республика Корея, Вьетнам, Таиланд, Япония), без учета зарубежных филиалов — 5021 чел.

Начиная с 2020 г. в условиях пандемии COVID-19 приемная кампания в МГУ проходит полностью в дистанционном формате. Такой формат позволяет выстраивать эффективную кампанию по привлечению иностранных обучающихся и их набору на образовательные программы Московского университета. В течение года проводятся виртуальные Дни открытых дверей МГУ, ориентированные на иностранных абитуриентов.

⁴⁸ Источник: материалы программы повышения квалификации МГУ имени М.В. Ломоносова «Разработка стратегии интернационализации и развития международной деятельности высшего учебного заведения», 2020.

⁴⁹ Пандемия не отразилась на количестве обучающихся в МГУ иностранных студентов // ТАСС [Электронный ресурс]. URL: https://tass.ru/moskva/10479049?utm_source=msu.ru&utm_medium=referral&utm_campaign=msu.ru&utm_referrer=msu.ru (дата обращения: 02.02.2022).

⁵⁰ Russia reopens to international students // ICEF Monitor [Электронный ресурс]. URL: <https://monitor.icef.com/2021/02/russia-reopens-to-international-students/> (дата обращения: 12.04.2022).

На первый курс Московского университета в 2021 г. по программам бакалавриата, специалитета и магистратуры принято 2292 иностранных обучающихся с учетом зарубежных филиалов, из них 1869 студентов поступили в основной кампус МГУ в Москве. В 2021 г., по сравнению с 2020 г., произошло незначительное уменьшение количества иностранных граждан, поступивших на программы основного образования (примерно на 10%). Этот спад обусловлен пандемией COVID-19, неопределенностью требований по въезду в Российскую Федерацию из зарубежных стран в период проведения приемной кампании, невозможностью гарантировать очный формат обучения для всех иностранных студентов на протяжении всего периода обучения. На программы подготовки научно-педагогических кадров в аспирантуре в 2021 г. поступили 190 иностранных граждан.

Приоритетным направлением интернационализации образования в МГУ являются программы двух и более дипломов. В 2021 г. был проведен набор на такие программы, которые реализуются совместно с международными партнерами из числа ведущих мировых университетов. Важнейшей формой международной академической мобильности в Московском университете является включенное обучение. Суммарное время нахождения студента на включенном обучении не превышает половины срока освоения основной образовательной программы⁵¹.

В весеннем семестре 2021 г., в связи с пандемией, ряд факультетов МГУ принимал обучающихся на программы виртуальной мобильности, предполагающие прохождение включенного обучения в вузе-партнере с использованием дистанционных технологий, без пересечения государственной границы. Некоторые партнеры МГУ также предложили данный формат обучения для студентов, что позволило продолжить реализацию программы академической мобильности с партнерами, находящимися в странах, границы с которыми были закрыты. В осеннем семестре 2021 г., в связи со снятием противоэпидемических барьеров, академическая мобильность была в полной мере восстановлена в очном формате.

Развитие программ международных академических обменов рассматривается администрацией МГУ в качестве приоритетного направления академической мобильности, которая становится эффективным инструментом интернационализации высшего образования и конкурентоспособности Московского университета на международном рынке образования.

В МГУ имени М.В. Ломоносова в два этапа, с декабря 2019 г. по июнь 2020 г. и с октября по декабрь 2021 г., в очном и онлайн-форматах на факультетах государственного управления, филологическом, биологическом и факультете почвоведения было проведено социологическое исследование «Состояние академической мобильности в МГУ имени М.В. Ломоносова». Целью этого исследования, проведенного автором статьи, являлось выяснение планов студентов 3 курса бакалавриата и 2 курса магистратуры относительно участия в различных формах академической мобильности. Для этого автором:

- проанализировано отношение студентов к формам академической мобильности в МГУ;
- выявлены причины интереса (внимания) студентов к академической мобильности;
- уточнены факторы, влияющие на их участие/неучастие в академической мобильности.

В качестве предмета исследования избрано отношение студентов МГУ к их участию в международной академической мобильности. Выбор респондентов определяется тем, что студенты 3 курса бакалавриата и 2 курса магистратуры являются достаточно зрелым возрастным контингентом среди обучающихся в МГУ, находятся в активной стадии планирования своего

⁵¹ Порядок проведения отбора и перечень документов // МГУ [Электронный ресурс]. URL: <https://www.msu.ru/int/stazh/poryadok-provedeniya-otbora-i-perechen-dokumentov.php> (дата обращения: 12.04.2022).

будущего относительно продолжения обучения или поиска работы. Кроме того, в пятом семестре бакалавриата студентам МГУ предлагается в качестве формы академической мобильности включенное обучение. Методом сбора первичной социологической информации был выбран опрос (анкетирование).

В исследовании зафиксировано, что 77% опрошенных студентов МГУ положительно относятся к обучению за рубежом в период обучения в МГУ, заинтересованы в программах включенного обучения, а также им интересны и другие формы академической мобильности. У студентов гуманитарных факультетов больший интерес вызывали краткосрочные учебные стажировки, в том числе на языковых курсах, а студентам естественнонаучных направлений более интересны научные стажировки и участие в совместных исследовательских проектах (Рисунок 6).



Рисунок 6. Предпочтения студентов МГУ в выборе формы академической мобильности (по факультетам)⁵²

Совместные образовательные программы по двойным дипломам представляют весомую долю интереса при опросе и пользуются спросом у студентов, что совпадает с приоритетным направлением политики интернационализации образования в МГУ.

На втором этапе социологического исследования (октябрь–декабрь 2021 г.) в анкету опроса был включен пункт о предпочтительном формате обучения. К виртуальному и реальному форматам добавлен смешанный (гибридный) формат, который стал активно использоваться в период пандемии COVID-19 во многих странах мира с обеспечением полноценного доступа в Интернет. Очный формат обучения предпочли 75% опрошенных студентов в 2021 г., только 8% — гибридный формат (учиться реально в МГУ, а все возможные формы академической мобильности проходить онлайн за рубежом), и 5% респондентов хотели бы обучаться виртуально, посредством дистанционных и телекоммуникационных технологий в зарубежном вузе, возможно, параллельно с обучением в МГУ (дистанционно). В целом 77% респондентов, участвовавших в опросе, предпочли обучаться реально в иностранных вузах в течение определенного периода времени (семестр или учебный год) с последующим возвращением в МГУ для продолжения обучения.

⁵² Составлено автором на основе проведенного исследования.

Среди причин, по которым студенты МГУ хотели бы участвовать в программах академической мобильности, выделены возможности, которые открывают подобные программы. Повышение уровня освоения иностранного языка и погружение в новую культуру отметили наибольшее количество респондентов — 59%. Повышение своей конкурентоспособности в трудоустройстве как за рубежом, так и на российском рынке труда отметили 53% и 47% соответственно (Рисунок 7).

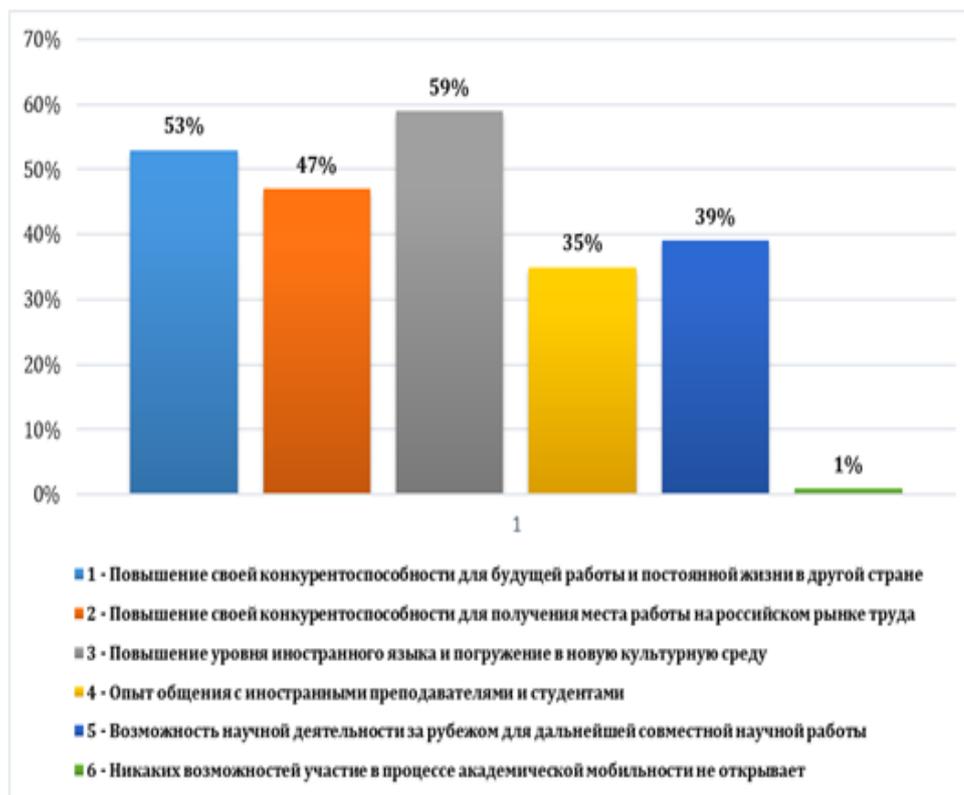


Рисунок 7. Причины выбора студентами программы академической мобильности⁵³

Целью участия в академической мобильности при наличии финансирования у респондентов мужского пола является учеба, а представительницы женского пола отметили повышение уровня освоения иностранного языка, приобщение к культуре другой страны, образование по учебным программам иностранного вуза.

Среди факторов, влияющих на участие в академической мобильности студентов всех исследуемых факультетов, наиболее значимым стало финансовое сопровождение (Рисунок 8). Материальное обеспечение является препятствием для осуществления академической мобильности, так как затраты на проживание в других странах порой становятся более значимой статьей расхода, чем плата за обучение.

⁵³ Составлено автором на основе проведенного исследования.

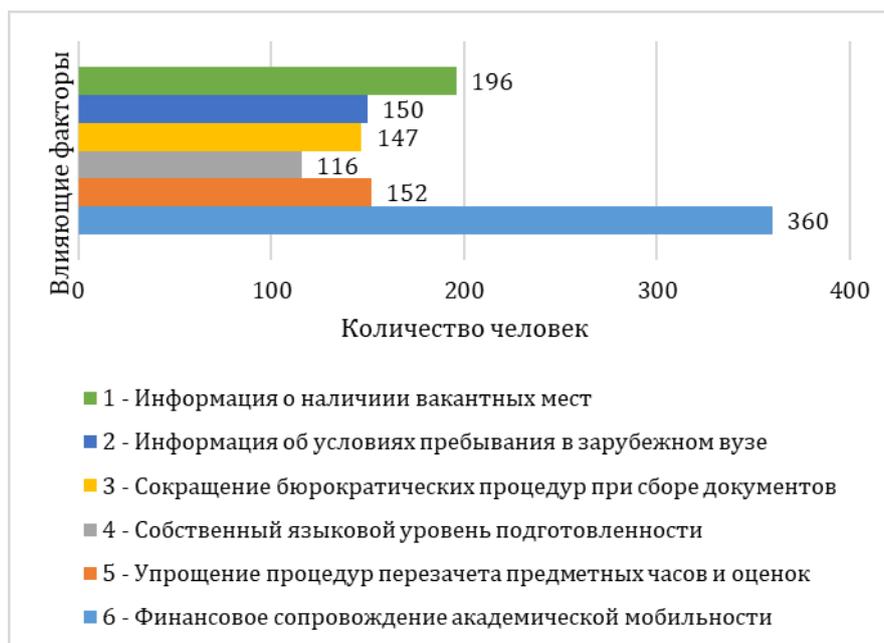


Рисунок 8. Факторы, определяющие участие в академической мобильности⁵⁴

Для естественнонаучных факультетов наиболее значимыми факторами, влияющими на принятие решения об участии в программе академической мобильности, являются информация о наличии вакантных мест, общая информация о действующих предложениях, доступность информации об условиях пребывания в зарубежном вузе, собственный уровень языковой подготовленности. Для гуманитарных факультетов ключевым фактором является информация о наличии вакантных мест, то есть общая информация о действующих предложениях и сокращение бюрократических процедур при сборе документов, необходимых для направления по всем программам академической мобильности.

Заключение

В современном обществе образование, знания рассматриваются как решающий фактор экономического роста, как показатель конкурентоспособности страны. Качество национального высшего образования напрямую зависит от социально-экономических и геополитических факторов — рынка, коммерциализации знания, конкурентной борьбы, уровня развития национального здравоохранения, политических конфликтов, чрезвычайных ситуаций, идеологического и военного противостояния.

Назначение института высшего образования сводится не только к функции производства знания, полезного для общества, к удовлетворению практических потребностей социума. Силами университетов создается особая интеллектуальная среда, международное сообщество ученых, воспитывается интеллектуальная элита страны. В этом контексте академическая мобильность как способ интернационализации образования приобретает международный масштаб и значение.

В национальных вузах иностранные студенты диверсифицируют студенческий состав, приобретают опыт коммуникаций в чужой социокультурной среде, на протяжении всего периода обучения повышают доходы местной экономики и представляют потенциальный резерв квалифицированной рабочей силы после окончания учебы.

⁵⁴ Составлено автором на основе проведенного исследования.

В период пандемии сформировались новые условия для академической мобильности, изменившие сложившиеся стереотипы интернационализации высшего образования:

- 1) глобальная интернационализация высшего образования обеспечила массовый спрос на интеллектуальный капитал и формы его удовлетворения. Барьеры пандемии преодолеваются введением форматов цифровой академической мобильности, гибридных форматов, что, в свою очередь, порождает новый тип неравенства в доступе к образовательному процессу;
- 2) трансформация направлений академической мобильности в условиях пандемии обусловила сдвиг потоков иностранных студентов. Актуализируется внутренняя страновая академическая мобильность, более академически привлекательными становятся соседние регионы, происходит смещение центров притяжения иностранных обучающихся (регионализация и локализация);
- 3) общее снижение реальной академической мобильности компенсируется виртуальной формой академической мобильности в гибридном и онлайн-форматах в синхронном и асинхронном режимах. Краткосрочные обмены по программам академической мобильности, более доступные по финансовым параметрам, на время пандемии COVID-19 практически закрыты, особенно между «Глобальным Югом» и «Глобальным Севером»;
- 4) интерес студентов, к академической мобильности увеличивается даже в условиях ковидных ограничений как в России, так и в других странах мира. Однако цифровая академическая мобильность в офлайн- и онлайн-формате воспринимается как ограничение в получении образования, предпочитают программы офлайн-формата с применением онлайн-программ в качестве дополнения. Эти установки подтверждают исследования международных аналитических и образовательных организаций и социологическое исследование, проведенное на факультетах МГУ автором статьи;
- 5) в условиях ограничений, связанных с распространением пандемии COVID-19, и других сдерживающих факторов реализация разнообразных форм академической мобильности продолжается, зафиксирован интерес обучающихся высших учебных заведений в России и странах мира к участию в программах мобильности в цифровом и реальном форматах.

В исследовании показано, что в современном обществе знания становятся фактором экономического роста и политического влияния государства на международном уровне. Эффективность образовательной политики государства напрямую определяется уровнем развития программ интернационализации национального образования.

Список литературы:

Болгова В.В., Гаранин М.А., Краснова Е.А., Христофорова Л.В. Образование после пандемии: падение, или подготовка к прыжку? // Высшее образование в России. 2021. Т. 30. № 7. С. 9–30. DOI: [10.31992/0869-3617-2021-30-7-9-30](https://doi.org/10.31992/0869-3617-2021-30-7-9-30)

Кашкин С.Ю., Четверикова А.О. Международная образовательная интеграция. Содержание и правовое регулирование. М.: Проспект, 2018.

Краснова Г.А. Основы экспортной деятельности в сфере образования. М.: Проспект, 2021.

Кудина М.В., Логунова Л.И., Петрунин Ю.Ю. Образование в эпоху информационного вызова // Высшее образование в России. 2017. № 10 (216). С. 134–143.

Ольховая Т.А., Хемраева А.Р. Процесс академической мобильности в контексте интернационализации образования // Вестник Оренбургского государственного университета. 2021. № 2 (230). С. 95–101. DOI: [10.25198/1814-6457-230-95](https://doi.org/10.25198/1814-6457-230-95)

Пелихов Н.В., Каратаева Г.Е., Грошев А.Р., Безуевская В.А., Каратаев А.С., Косенок С.М. Университет в регионе: как есть и как надо // Университетское управление: практика и анализ. 2017. Т. 21. № 4. С. 116–130. DOI: [10.15826/umpa.2017.04.055](https://doi.org/10.15826/umpa.2017.04.055)

Раитина М.Ю., Покровская Е.М. Пути совершенствования управления интернационализацией посредством цифровых технологий в университете в условиях COVID-19 // «Цифровое общество — новый формат социальной реальности: структуры, процессы и тенденции развития»: Материалы Всероссийской научной конференции XIV Ковалевские чтения. СПб: ООО «Скифия-Принт», 2020. С. 430–431.

Сорокин П.А. Человек. Цивилизация. Общество. М.: Политиздат, 1992.

Тарадина Л.Д., Шлентова А.Е., Ивашкевич А.А. Трансформация академической привлекательности стран в условиях пандемии // Университетское управление: практика и анализ. 2021. Т. 25. № 1. С. 117–130. DOI: [10.15826/umpa.2021.01.009](https://doi.org/10.15826/umpa.2021.01.009)

Урри Дж. Мобильности. М.: Праксис, 2012.

de Wit H., Altbach P. Internationalization in Higher Education: Global Trends and Recommendations for Its Future // Policy Reviews in Higher Education. 2021. Vol. 5. Is. 1. P. 28–46. DOI: [10.1080/23322969.2020.1820898](https://doi.org/10.1080/23322969.2020.1820898)

Jones E., de Wit H. Globalized Internationalization: Implications for Policy and Practice // IIE Networker. 2014. Spring. P. 28–29.

Knight J. Knowledge Diplomacy: What Are the Key Characteristics? // International Higher Education. 2020. Vol. 100. P. 38–39.

Leask B., Ziguras C. The Impact of COVID-19 on Australian Higher Education // International Higher Education. 2020. Vol. 102. P. 36–37.

Mok K.H., Xiong W., Ke G., Cheun J.O.W. Impact of COVID-19 Pandemic on International Higher Education and Student Mobility: Student Perspectives from Mainland China and Hong Kong // International Journal of Educational Research. 2021. Vol. 105. DOI: [10.1016/j.ijer.2020.101718](https://doi.org/10.1016/j.ijer.2020.101718)

Morosini M., Corte M., Guilherme A. Internationalization of Higher Education: A Perspective from the Great South // Creative Education. Vol. 8. Is. 1. 2017. P. 95–113. DOI: [10.4236/ce.2017.81008](https://doi.org/10.4236/ce.2017.81008)

Teichler U. Internationalisation Trends in Higher Education and the Changing Role of International Student Mobility // Journal of International Mobility. 2017. Vol. 5. Is. 1. P. 177–216. DOI: [10.3917/jim.005.0179](https://doi.org/10.3917/jim.005.0179)

Wen W., Hu D. The Emergence of a Regional Education Hub: Rationales of International Students' Choice of China as the Study Destination // Journal of Studies in International Education. 2019. Vol. 23. Is. 3. P. 303–325. DOI: [10.1177/1028315318797154](https://doi.org/10.1177/1028315318797154)

References:

Bolgova V.V., Garanin M.A., Krasnova E.A., Khristoforova L.V. (2021) Post-Pandemic Education: Falling or Preparing for a Jump? *Vyssheye obrazovaniye v Rossii*. Vol. 30. № 7. P. 9–30. DOI: [10.31992/0869-3617-2021-30-7-9-30](https://doi.org/10.31992/0869-3617-2021-30-7-9-30)

de Wit H., Altbach P. (2021) Internationalization in Higher Education: Global Trends and Recommendations for Its Future. *Policy Reviews in Higher Education*. Vol. 5. Is. 1. P. 28–46. DOI: [10.1080/23322969.2020.1820898](https://doi.org/10.1080/23322969.2020.1820898)

- Jones E., de Wit H. (2014) Globalized Internationalization: Implications for Policy and Practice. *IIE Networker*. Spring. P. 28–29.
- Kashkin S.Yu., Chetverikova A.O. (2018) *Mezhdunarodnaya obrazovatel'naya integratsiya. Soderzanie i pravovoe regulirovanie* [International integration in education. Content and legal regulation]. Moscow: Prospekt.
- Knight J. (2020) Knowledge Diplomacy: What Are the Key Characteristics? *International Higher Education*. Vol. 100. P. 38–39.
- Krasnova G.A. (2021) *Osnovy eksportnoy deyatel'nosti v sfere obrazovaniya* [Basis of export activities in the field of education] Moscow: Prospekt.
- Kudina M.V., Logunova L.I., Petrunin Yu.Yu. (2017) Education in the Era of Information Challenge. *Vysseye obrazovaniye v Rossii*. № 10(216). P. 134–143.
- Leask B., Ziguras C. (2020) The Impact of COVID-19 on Australian Higher Education. *International Higher Education*. Vol. 102. P. 36–37.
- Mok K.H., Xiong W., Ke G., Cheun J.O.W. (2021) Impact of COVID-19 Pandemic on International Higher Education and Student Mobility: Student Perspectives from Mainland China and Hong Kong. *International Journal of Educational Research*. Vol. 105. DOI: [10.1016/j.ijer.2020.101718](https://doi.org/10.1016/j.ijer.2020.101718)
- Morosini M., Corte M., Guilherme A. (2017) Internationalization of Higher Education: A Perspective from the Great South. *Creative Education*. Vol. 8. Is. 1. P. 95–113. DOI: [10.4236/ce.2017.81008](https://doi.org/10.4236/ce.2017.81008)
- Olhovaia T.A., Hemrayeva A.R. (2021) The Process of Academic Mobility in the Context of Internationalization of Education Process. *Vestnik Orenburgskogo gosudarstvennogo universiteta*. № 2 (230), P. 95–101. DOI: [10.25198/1814-6457-230-95](https://doi.org/10.25198/1814-6457-230-95)
- Pelikhov N.V., Karataeva G.E., Groshev A.R., Bezuevskaya V.A., Karataev A.S., Kosenok S.M. (2017) University in The Region, As It Is Now, And How It Should Be. *Universitetskoe upravlenie: praktika i analiz*. Vol. 21. № 4. P. 116–130. DOI: [10.15826/umpa.2017.04.055](https://doi.org/10.15826/umpa.2017.04.055)
- Raitina M.Yu., Pokrovskaya E.M. (2020) Puti sovershenstvovaniya upravleniya internatsionalizatsiyey posredstvom tsifrovyykh tekhnologiy v universitete v usloviyakh COVID-19 [Ways to improve the management of internationalization through digital technologies at the university in the context of COVID-19]. *“Tsifrovoye obshchestvo — novyy format sotsial'noy real'nosti: struktury, protsessy i tendentsii razvitiya”: Materialy Vserossiyskoy nauchnoy konferentsii XIV Kovalevskiyechteniya*. Saint Petersburg: OOO «Skifiya-Print». P. 430–431.
- Sorokin P.A. (1992) *Chelovek. Tsivilizatsiya. Obshchestvo* [Human. Civilization. Society.]. Moscow: Politizdat.
- Taradina L.D., Shlentova A.E., Ivashkevich A.A. (2021) Transformation of The States' Academic Attractiveness under the Pandemic. *Universitetskoe upravlenie: praktika i analiz*. Vol. 25. № 1. P. 117–130. DOI: [10.15826/umpa.2021.01.009](https://doi.org/10.15826/umpa.2021.01.009)
- Teichler U. (2017) Internationalisation Trends in Higher Education and the Changing Role of International Student Mobility. *Journal of International Mobility*. Vol. 5. Is. 1. P. 177–216. DOI: [10.3917/jim.005.0179](https://doi.org/10.3917/jim.005.0179)
- Urry J. (2012) *Mobilities*. Moscow: Praxis.
- Wen W., Hu D. (2019) The Emergence of a Regional Education Hub: Rationales of International Students' Choice of China as the Study Destination. *Journal of Studies in International Education*. Vol. 23. Is. 3. P. 303–325. DOI: [10.1177/1028315318797154](https://doi.org/10.1177/1028315318797154)

Дата поступления/Received: 13.04.2022