РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАРОДНОГО ХОЗЯЙСТВА И ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ
ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

СЕВЕРО-ЗАПАДНЫЙ ИНСТИТУТ УПРАВЛЕНИЯ

ISSN 1726-1139
e-ISSN 1816-8590
DOI 10.22394/1726-1139

УПРАВЛЕНЧЕСКОЕ КОНСУЛЬТИРОВАНИЕ

2021. № 12(156)

Научно-практический журнал
Выходит ежемесячно

Издание входит в Перечень рецензируемых научных изданий Высшей аттестационной комиссии при Минобрнауки России, в котором должны быть опубликованы основные научные результаты диссертаций на соискание ученой степени кандидата наук, на соискание ученой степени доктора наук по следующим специальностям: 08.00.05 – Экономика и управление народным хозяйством, 08.00.13 – Математические и инструментальные методы экономики, 08.00.14 – Мировая экономика, 23.00.01 – Теория и философия политики, история и методология политической науки, 23.00.02 – Политические институты, процессы и технологии, 23.00.04 – Политические проблемы международных отношений, глобального и регионального развития.

Издание входит в Перечень журналов, рекомендованных Ученым советом МГУ для публикации результатов диссертационных исследований по экономическим наукам и Ученым советом РАНХиГС для публикации результатов диссертационных исследований по экономическим и политическим наукам.

С 2005 года статьи включаются в Российский индекс научного цитирования (РИНЦ), доступный по адресу http://elibrary.ru (Научная электронная библиотека). Размещается в открытом доступе в полнотекстовом виде.

Сведения, касающиеся издания и публикаций, включены в базу данных ИНИОН РАН и публикуются в международной справочной системе по периодическим и продолжающимся изданиям “Ulrich’s Periodicals Directory” и в базе данных EBSCO.

Журнал включен в индексацию международной базы данных научных публикаций DOAJ.

АДРЕС РЕДАКЦИИ:
199004, Санкт-Петербург, В. О., 8-я линия, д. 61.

Тел.: (812) 335-94-72, 335-42-10. E-mail: antonova-ev@ranepa.ru

Точка зрения редакции может не совпадать с мнением авторов статей.

При перепечатке ссылка на журнал «Управленческое консультирование» обязательна.

© Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, 2021
© Северо-Западный институт управления Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, 2021
© Редколлегия журнала «Управленческое консультирование» (составитель), 2021
© Все права защищены

Контент доступен под лицензией Creative Commons Attribution 4.0 License

Главный редактор: **Шамахов В. А.** — директор Северо-Западного института управления Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, доктор экономических наук, действительный государственный советник Российской Федерации 1-го класса (Санкт-Петербург), председатель Редакционного совета;

Заместитель главного редактора: **Мерешкин Д. Е.** — кандидат юридических наук, заместитель директора Северо-Западного института управления РАНХиГС.

РЕДАКЦИОННЫЙ СОВЕТ

Бахтизин А. Р. — доктор экономических наук, профессор, член-корреспондент Российской академии наук, директор Центрального экономико-математического института РАН (Москва);

Елисеева И. И. — доктор экономических наук, профессор, член-корреспондент Российской академии наук, заслуженный деятель науки Российской Федерации (Санкт-Петербург);

Еремеев С. Г. — доктор экономических наук, профессор, ректор ЛГУ им. Пушкина, сопредседатель Российского общества политологов (Санкт-Петербург);

Комаровский В. С. — доктор философских наук, профессор, председатель Совета Учебно-методического объединения кафедр политологического профиля РАНХиГС и региональных академий государственной службы (Москва);

Макаров В. Л. — доктор физико-математических наук, профессор, академик Российской академии наук, научный руководитель Центрального экономико-математического института РАН (Москва);

Межевич Н. М. — доктор экономических наук, профессор Санкт-Петербургского государственного университета, президент российской ассоциации прибалтийских исследований (Санкт-Петербург);

Смирнов В. А. — кандидат политических наук (Москва);

Сморгунов Л. В. — доктор философских наук, профессор, заведующий кафедрой политического управления Санкт-Петербургского государственного университета (Санкт-Петербург);

Субетто А. И. — доктор философских наук, доктор экономических наук, профессор, заслуженный деятель науки Российской Федерации, президент Ноосферной общественной академии наук, вице-президент Санкт-Петербургского отделения Академии проблем качества, член Президиума Петровской академии наук и искусств (Санкт-Петербург)

МЕЖДУНАРОДНЫЙ РЕДАКЦИОННЫЙ СОВЕТ

Квинт В. Л. — доктор экономических наук, профессор, иностранный член Российской академии наук, почетный доктор Северо-Западного института управления Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Москва), председатель совета;

Крастиньш А. В. — почетный доктор Северо-Западного института управления Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, доктор экономических наук, профессор, директор Института международных экономических связей и таможни Рижского технического университета (Латвия);

Вольман Х. — PhD, доктор права, профессор (Германия);

Кармен Перес Гонсалес — доктор философии в области права, Университет им. Карлоса III (Мадрид, Испания);

Феликс Вакас Фернандес — доктор философии в области права, Университет им. Карлоса III (Мадрид, Испания);

Чжу Сюйфэн — профессор, PhD, заместитель декана факультета государственного управления и менеджмента Университета Цинхуа (Китайская Народная Республика).

РЕДАКЦИОННАЯ КОЛЛЕГИЯ

Акопов С. В. — доктор политических наук, доцент (Санкт-Петербург);
Бесчасная А. А. — доктор социологических наук, доцент (Санкт-Петербург);
Бодрунов С. Д. — доктор экономических наук, профессор (Москва);
Ветренко И. А. — доктор политических наук, профессор (Санкт-Петербург);
Волков В. А. — доктор политических наук, профессор (Санкт-Петербург);
Вульфович Р. М. — доктор политических наук, профессор (Санкт-Петербург);
Гавра Д. П. — доктор социологических наук, профессор (Санкт-Петербург);
Запорожан А. Я. — доктор экономических наук, профессор (Санкт-Петербург);
Казанцев А. А. — доктор политических наук (Москва);
Каранатова Л. Г. — доктор экономических наук, профессор (Санкт-Петербург);
Кашина М. А. — доктор политических наук, доцент (Санкт-Петербург);
Колесников В. Н. — доктор политических наук, профессор (Санкт-Петербург);
Куклина Е. А. — доктор экономических наук, профессор (Санкт-Петербург);
Малькевич А. А. — кандидат политических наук, доцент (Санкт-Петербург);
Паутова Л. А. — доктор социологических наук, доцент (Москва);
Халин В. Г. — доктор экономических наук, профессор (Санкт-Петербург);
Ходачек В. М. — доктор экономических наук, профессор (Санкт-Петербург);
Цыгалов Ю. М. — доктор экономических наук, профессор (Москва);
Шумилов М. М. — доктор исторических наук, профессор (Санкт-Петербург)

Chief Editor: **Shamakhov V. A.** — Director of North-West Institute of Management of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, Doctor of Science (Economics), State Councilor of the Russian Federation of the 1st class (St. Petersburg), Chairman of the Editorial Council

Deputy Chief Editor: **Mereshkin D. E.** — PhD in Jurisprudence, Deputy Director of North-West Institute of Management of RANEPA

EDITORIAL COUNCIL

Bakhtizin A. R. — Doctor of Science (Economics), Professor, Corresponding member of the Russian Academy of Sciences, Director of the Russian Academy of Sciences Central Economic Mathematical Institute

Eliseeva I. I. — Doctor of Science (Economics), Professor, Corresponding Member of the Russian Academy of Sciences, Honored Worker of Science of the Russian Federation (St. Petersburg);

Eremeev S. G. — Doctor of Science (Economics), Professor, Rector of the Pushkin Leningrad State University, Cochairman of the Russian Association of Political Experts (St. Petersburg);

Komarovsky V. S. — Doctor of Science (Philosophy), Professor, Chairman of the board of educational and methodological Association of chairs of a Political Sciences Profile of a RANEPA and regional academies of public administration (Moscow);

Makarov V. L. — Doctor of Science (Physics and Mathematics), Professor, Academician of the Russian Academy of Sciences, Academic Director of the Russian Academy of Sciences Central Economic Mathematical Institute (Moscow);

Mezhevich N. M. — Doctor of Science (Economics), Professor of the St. Petersburg State University, President of Association of Baltic studies (St. Petersburg);

Smirnov V. A. — PhD in Political Sciences (Moscow);

Smorgunov L. V. — Doctor of Science (Philosophy), Professor, Head of the Chair of Political Governance of the St.Petersburg State University (St. Petersburg);

Subetto A. I. — Doctor of Science (Philosophy, Economics), Professor, Honored Worker of Science of the Russian Federation, President of Noosphere Public Academy of Sciences, Vice-President of the St. Petersburg office of Academy of Problems of Quality, Member of Presidium of Petrovsky Academy of Sciences and Arts (St. Petersburg)

INTERNATIONAL EDITORIAL COUNCIL

Kvint V. L. — Doctor of Science (Economics), Professor, Foreign Member of the Russian Academy of Sciences, Honored Doctor of North-West Institute of Management of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Moscow), Chairman of the Board;

Krastins A. V. — Honored Doctor of North-West Institute of Management of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, Doctor of Science (Economics), Professor, Director of Institute of the International Economic Relations and Customs of the Riga Technical University (Latvia);

Wolman H. — Doctor of Science (Jurisprudence), Professor (Germany);

Carmen Perez Gonzalez — Phd in Law, University Carlos III de Madrid (Spain);

Felix Vacas Fernandez — PhD in Law, the University Carlos III of Madrid (Spain);

Zhu Xufeng — Professor, PhD, Deputy Dean of Faculty of Public Administration and Management, Tsinghua University (People's Republic of China).

EDITORIAL BOARD

Akopov S. V. — Doctor of Science (Political Science), Associate Professor (St. Petersburg);
Beschasnaya A. A. — Doctor of Science (Sociology), Associate Professor (St. Petersburg);
Bodrunov S. D. — Doctor of Science (Economics), Professor (Moscow);
Vetrenko I. A. — Doctor of Science (Political Science), Professor (St. Petersburg);
Volkov V. A. — Doctor of Science (Political Science), Professor (St. Petersburg);
Vulfovich R. M. — Doctor of Science (Political Science), Professor (St. Petersburg);
Gavra D. P. — Doctor of Science (Sociology), Professor (St. Petersburg);
Zaporojan A. Ya. — Doctor of Science (Economics), Professor (St. Petersburg);
Kazantsev A. A. — Doctor of Science (Political Science) (Moscow);
Karanatova L. G. — Doctor of Science (Economics), Professor (St. Petersburg);
Kashina M. A. — Doctor of Science (Political Sciences), Associate Professor (St. Petersburg);
Kolesnikov V. N. — Doctor of Science (Political Science), Professor (St. Petersburg);
Kuklina E. A. — Doctor of Science (Economics), Professor (St. Petersburg);
Malkevich A. A. — PhD in Political Sciences, Associate Professor (St. Petersburg);
Pautova L. A. — Doctor of Science (Sociology), Associate Professor (Moscow);
Halin V. G. — Doctor of Science (Economics), Professor (St. Petersburg);
Khodachek V. M. — Doctor of Science (Economics), Professor (St. Petersburg);
Tsygalov Yu. M. — Doctor of Science (Economics), Professor (Moscow);
Shumilov M. M. — Doctor of Science (History), Professor (St. Petersburg)

КОЛОНКА РЕДАКТОРА

8 **От главного редактора.** Пределы управленческой эффективности, или Итоги 2021 года в государственном управлении

ГОСУДАРСТВЕННАЯ И МУНИЦИПАЛЬНАЯ СЛУЖБА

10 **ШАМАХОВ В. А., МЕЖЕВИЧ Н. М., ГО ШУХУН**
Некоторые замечания к оценке потенциальной роли транзита из КНР через государства Прибалтики

ПОЛИТИКА И ПРАВОВОЕ ГОСУДАРСТВО

17 **ВУЛЬФОВИЧ Р. М.**
Проблема определения местного самоуправления как ключевого актора единой системы публичной власти и управления (анализ проблемного поля)

33 **КОРОСТЕЛЁВ С. В.**
К определению феномена гибридного применения силы и проблеме вмешательства во внутренние дела государства

48 **КАЙСАРОВ А. А., КАЙСАРОВА В. П., ВАСИЛЬЕВА Е. А.**
Электронное правительство и граждане: эмпирическое исследование взаимодействия на официальном портале в Санкт-Петербурге

ВЛАСТЬ И ЭКОНОМИКА

70 **МЕРЕШКИН Д. Е., ПЛОТНИКОВ В. А.**
Государственные процедуры по улучшению инвестиционного климата в Российской Федерации: перспективы совершенствования

81 **ВЫЛКОВА Е. С.**
Налоговая политика в условиях пандемии COVID-19: обзор публикаций в ведущих экономических журналах

95 **ДЕСЯТНИЧЕНКО Д. Ю., РЯБОВ О. В., ДЕСЯТНИЧЕНКО О. Ю.**
Эффективные практики макропруденциального стресс-тестирования как инструмент повышения устойчивости финансовой системы России в условиях макроэкономических шоков

ОБЩЕСТВО И РЕФОРМЫ

111 **ГЕЙДА А. С., ГУРЬЕВА Т. Н., НАУМОВ В. Н.**
Концептуальные и математические модели, методы и технологии исследования цифровой трансформации экономических и социальных систем: обзор предметного поля (часть II)

126 **КАШИНА М. А., ПОПОВ В. Р.**
Вневузовские массовые студенческие общественные объединения: институциональный изоморфизм как фактор устойчивости

138 **ОГАРЕВА Е. И., ЛИК Н. В., СЕРОШТАНОВ Д. А.**
Трансформация взрослости в эпоху цифровизации

ИСТОРИЯ И КУЛЬТУРА

145 **ФИЛИППОВ Г. Г., ОСЬКИН С. А.**
Философско-политические взгляды М. Я. Острогорского (1854–1921) и их современное значение

A LINEA

152 **ПОДЛЕСНЫЙ И.**
Безопасность границ в современном таможенном администрировании как организационный и управленческий принцип (кейс США)

НАУЧНАЯ ЖИЗНЬ

166 **ЛУШИН А. И.**
Выдающийся ученый, исследователь и организатор науки: к 80-летию В. В. Шелохаева

173 **ЛЕУХОВА М. Г.**
Рецензия на серию из 9 книг «Библиотека „Стратегия Кузбасса“», подготовленную коллективом авторов под научным руководством доктора экономических наук, профессора, иностранного члена Российской академии наук В. Л. Квинта

ГОДОВОЕ СОДЕРЖАНИЕ

177 Публикации журнала «Управленческое консультирование» в 2021 г.

EDITOR'S COLUMN

8 **From the Chief Editor.** Management Efficiency Limits or 2021 Results in Public Administration

CIVIL AND MUNICIPAL SERVICE

10 **VLADIMIR A. SHAMAKHOV, NIKOLAY M. MEZHEVICH, GUO SHUHONG**
Some Comments on the Assessment of the Potential Role of Transit from China through the Baltic States

POLICY AND LAWFUL STATE

17 **REVEKKA M. VULFOVICH**
The Problem of Defining Local Self-Government as a Key Actor of a Unified System of Public Power and Admininstration (Analysis of the Problem Field)

33 **STANISLAV V. KOROSTELEV**
On Qualification of the Phenomenon of Hybridism of the Use of Force and the Problem of Interference in Internal Affairs of a State

48 **ALEXANDER A. KAISAROV, VALENTINA P. KAISAROVA, ELENA A. VASILIEVA**
E-Government and Citizens: An Empirical Study of Interaction on the Official Portal in St. Petersburg

POWER AND ECONOMY

70 **DMITRIY E. MERESHKIN, VLADIMIR A. PLOTNIKOV**
State Procedures for Improving the Investment Climate in the Russian Federation: Prospects for Improvement

81 **ELENA S. VYLKOVA**
Tax Policy in the COVID-19 Pandemic: A Review of Publications in Leading Economic Journals

95 **DMITRY Yu. DESYATNICHENKO, OLEG V. RYABOV, OLESYA Yu. DESYATNICHENKO**
Effective Practices of Macroprudential Stress Testing as a Tool of Increasing the Stability of Russian Financial System in the Context of Macroeconomic Shocks

SOCIETY AND REFORMS

111 **ALEXANDER S. GEYDA, TATIANA N. GURIEVA, VLADIMIR N. NAUMOV**
Conceptual and Mathematical Models, Methods, and Technologies for the Study of the Digital Transformation of Economic and Social Systems: A Literature Review and Research Agenda (Part II)

126 **MARINA A. KASHINA, VLADIMIR R. POPOV**
Non-University Mass Student Public Associations: Institutional Isomorphism as a Factor of Stability

138 **EKATERINA I. OGAREVA, NATALIIA V. LIK, DMITRY A. SEROSHTANOV**
The Transformation of Adulthood in the Digital Age

HISTORY AND CULTURE

145 **GERMAN G. FILIPPOV, SERGEY A. OSKIN**
The Philosophical and Political Views of M.Ya. Ostrogorsky (1854–1921) and their Modern Significance

A LINEA

152 **IGOR PODLESNY**
Border Security in Modern Customs Administration as an Organisational and Managerial Principle (US Case)

SCIENTIFIC LIFE

166 **ALEXANDER I. LUSHIN**
Outstanding Scientist, Researcher and Organizer of Science: To the 80th Anniversary of Valentin V. Shelokhaev

173 **MARIA G. LEUKHOVA**
Review of a series of 9 books “The Kuzbass Strategy Library”, prepared by a team of authors under the scientific supervision of Doctor of Economics, Professor, Foreign Member of the Russian Academy of Sciences V.L. Kvint

ANNUAL CONTENT

177 Content of the Journal "Administrative Consultation" for 2021

DOI 10.22394/1726-1139-2021-12-8-9

Пределы управленческой эффективности, или Итоги 2021 года в государственном управлении

Management Efficiency Limits or 2021 Results in Public Administration

Конкуренция лучшего и желаемого, худшего и страшного и, наконец, наиболее вероятного всегда существует в государственном и муниципальном управлении. В 12-м номере журнала закономерно следует подвести итоги уходящего года. Эти итоги убедительным образом свидетельствуют о том, что подход специалистов по прогнозированию, традиционно предлагающих три сценария, абсолютно оправдан.

Сегодня мы не видим подтверждения наиболее негативного прогноза, серьезного ухудшения социально-экономического положения в стране не произошло. Вопрос о управляемости стоит, но не является критичным в краткосрочной перспективе.

Роль внешних факторов традиционно оказалась существенной, но попытка навязать России заведомо невыгодные и ничем не обоснованные правила игры провалилась. Вместе с тем и оптимистический сценарий, скажем откровенно, не реализовался. Инфляция — как один из показателей эффективности государственного управления — примерно в два раза превысила инфляционные ожидания.

При этом целый ряд важнейших документов государственного значения не исполнен, или исполнен не должным образом. Можно сослаться на реализацию транспортной стратегии Российской Федерации. С одной стороны, принята новая стратегия, и это хорошо, так как целеуказания для предыдущей стратегии отражали другую ситуацию внутри страны и на международной арене. Но никто не мешает нам взглянуть на предыдущую версию транспортной стратегии, посмотреть, как же были реализованы целевые показатели. Ответ удручающий — стратегия не реализована в абсолютном большинстве целевых показателей. Первый вопрос: как были наказаны разработчики важнейшего в условиях России документа за стратегические просчеты? Второй вопрос: кто готовил новую стратегию, не те ли это люди, которые готовили предыдущую версию? Ответы достаточно очевидны: наказание никто не понес, а люди действительно те же.

Иными словами, вопрос об эффективности государственного управления решен на стратегическом уровне, но на уровне министерств и ведомств проблемы остаются. Иногда складывается ощущение того, что определенный процент проблем государственного управления запланирован изначально, и нереализованность, несогласованности фактически были записаны как стартовое условие. Государственный механизм работает с солидной рассинхронизацией между блоками государственного аппарата. И, к сожалению, это и есть реалистичный третий сценарий. Вопрос лишь в том, в какой степени в текущих условиях, в том числе внешних, такая расслабленность допустима.

Директор Северо-Западного института управления РАНХиГС,
доктор экономических наук,
профессор В. А. Шамахов

DOI 10.22394/1726-1139-2021-12-10-16

Некоторые замечания к оценке потенциальной роли транзита из КНР через государства Прибалтики*

Шамахов В. А.[1], *Межевич Н. М.*[2, *], *Го Шухун*[3]

[1]Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Северо-Западный институт управления РАНХиГС), Санкт-Петербург, Российская Федерация
[2]Институт Европы Российской академии наук, Москва, Российская Федерация; *mez13@mail.ru
[3]Даляньский политехнический университет, Далянь, Китайская Народная Республика

РЕФЕРАТ
В настоящее время в условиях, когда возможности прежней модели мирового экономического развития исчерпаны, хорошие экономические перспективы будут лишь у стран, выстраивающих альтернативные модели глобального сотрудничества. Именно здесь прослеживается новая роль России и Китая. В данной статье рассматриваются опыт и перспективы сотрудничества Пекина и стран Прибалтики, в том числе в рамках известного проекта «Один пояс — один путь».

Ключевые слова: экономическое сотрудничество, внешняя политика России, Один пояс — один путь, евразийская экономическая интеграция, транзит, Прибалтика, Эстония, Латвия, Литва

Для цитирования: *Шамахов В. А., Межевич Н. М., Го Шухун*. Некоторые замечания к оценке потенциальной роли транзита из КНР через государства Прибалтики // Управленческое консультирование. 2021. № 12. С. 10–16.

Some Comments on the Assessment of the Potential Role of Transit from China through the Baltic States

Vladimir A. Shamakhov[1], *Nikolay M. Mezhevich*[2, *], *Guo Shuhong*[3]

[1]Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (North-West Institute of Management of RANEPA), Saint-Petersburg, Russian Federation
[2]Institute of Europe of Russian Academy of Sciences; Moscow, Russian Federation; *mez13@mail.ru
[3]Dalian University of Technology, Dalian, People's Republic of China

ABSTRACT
At present, with the opportunities of the previous model of world economic development exhausted, only countries building alternative models of global cooperation will have good economic prospects. In this conditions the new role of Russia, China is traced. This article examines the experience and prospects of cooperation between Beijing and the Baltic countries, including within the framework of the well-known project "One Belt — One Way".

Keywords: economic cooperation, Russian foreign policy, One belt — One way, Eurasian economic integration, transit, Baltic states, Estonia, Latvia, Lithuania

* Работа выполнена при частичной поддержке проекта Фундаментального исследовательского фонда для центральных университетов («Возможности создания и развития зарубежной торгово-экономической зоны провинции Ляонина», DUT20RW215); проекта изучения стран и регионов Министерства образования КНР («Новые возможности и вызовы по сотрудничеству между Китаем, Россией и Беларусью в рамках ШОС», 2020-G18), а также с использованием средств государственного бюджета по госзаданию на 2021 год № 2249-21 «Реализация научно-исследовательских мероприятий по проблемам геополитики и исторической памяти на калининградском направлении».

For citing: Shamakhov V. A., Mezhevich N. M., Guo Shuhong. Some comments on the assessment of the potential role of transit from China through the Baltic States // Administrative consulting. 2021. N 12. P. 10–16.

С нашей точки зрения, история современного позиционирования КНР в глобальной политике и экономике началась в начале 80-х гг. прошлого века. Лидер Китая Дэн Сяопин во вступительной речи на XII Всекитайском съезде Коммунистической партии Китая 1 сентября 1982 г. сказал: «Дела Китая должны вестись в соответствии с реальной обстановкой, притом силами самого китайского народа. Независимость, самостоятельность и опора на собственные силы были и будут нашими исходными позициями. Китайский народ высоко ценит дружбу и сотрудничество с другими государствами и народами, но и дорожит своим правом независимости и самостоятельности» [2, с. 67–68].

В настоящий момент КНР находится в стадии небывалого экономического подъема, что определяется сложным взаимодействием культурного, исторического и геополитического развития. «Возвышение» Китая повлекло за собой переосмысление его роли в мире и пересмотр внутриполитических и внешнеполитических приоритетов. «С 2008 г. становится все более заметным наступательный характер китайской внешней политики и все большее желание КНР отстаивать собственные интересы в различных вопросах... китайские лидеры постоянно подчеркивают свою приверженность „мирному развитию“ и справедливо указывают на отсутствие каких-либо экспансионистских намерений»[1]. Добавим, речь идет о мирном наступлении. Однако повышение возможностей КНР становится предметом оживленных дискуссий. Как правило, рассматриваются какие-то отдельные аспекты проблемы: или КНР — ЕС, или КНР — Россия. Впрочем, есть интереснейшие примеры комплексного подхода [8; 9].

One Belt One Road, или OBOR (Один пояс — один путь) — выдвинутая Китаем инициатива объединенных проектов создания «Экономического пояса Шелкового пути» и «Морского Шелкового пути XXI века»[2]. В ее реализации Китай планирует кооперироваться более чем с 60 странами. По предварительным оценкам его стоимость будет более 1,5 трлн долл. Впрочем, китайский экспорт уже составляет более 15% от совокупного мирового экспорта, и такая большая страна не может бесконечно увеличивать объемы торговли, не совершенствуя логистику. Совершен-

[1] К великому океану – 3. «Экономический пояс Шелкового пути» и приоритеты совместного развития евразийских государств. Аналитический доклад Международного Дискуссионного клуба «Валдай». М., 2017. С. 3.

[2] *Yu Zhou*. Research on the Construction of a New System of Higher-Level Open Economy in the Context of “One Belt and One Road” [A]. *Wuhan Zhicheng*. Times Cultural Development Co., Ltd. Proceedings of 2nd International Conference on Schooling Advances, Microeconomics and Management Science (SAMMS 2021) [C]. *Wuhan Zhicheng*. Times Cultural Development Co., Ltd.: 2021: 9; *Yueqiu Mao*. Research on International Investment Risk Grading Evaluation Under “The Belt and Road Initiative” Strategy: A Perspective of Chinese Enterprises [A]. Kuban State University (Russia). International Science and Culture Center for Academic Contacts (Russia). Proceedings of 6th International Conference on Economics, Management, Law and Education (EMLE 2020) [C]. Kuban State University (Russia) International Science and Culture Center for Academic Contacts (Russia): 2020:5; *Juan Zhang*. Research on the Cultural and Tourism Cooperation between Gansu Province and Russian-speaking Countries along the Belt and Road Exploration of Local Russian Language Talents Cultivation [A]. Proceedings of the 2020 International Conference on Language Communication and Culture Studies (ICLCCS2020) 2020:7; *Shaosong Wang*. The Belt and Road Initiative’s Impact on China’s Outward Foreign Direct Investment [A]. International Science and Culture Center for Academic Contacts (Russia); Zhengzhou Yingchun Conference planning Co., Ltd. (China). Proceedings of the 3rd International Conference on Economy, Management and Entrepreneurship (ICOEME 2020) (Advances in Economics, Business and Management Research, Vol. 150) [C]. International Science and Culture Center for Academic Contacts (Russia); Zhengzhou Yingchun Conference planning Co., Ltd. (China): 2020:5.

ствование логистики не является универсальным рецептом достижения экономического роста и политической стабильности. Необходим политический проект, достаточно масштабный для того, чтобы обеспечить установление новых правил глобальной экономики и политики [7, с. 17].

Для работы с Центральной и Восточной Европой (ЦВЕ) был предложен «Формат 16 + 1» — это, прежде всего, рамка для транспортного сотрудничества. 17 мая 2016 г. прошла первая встреча министров транспорта формата в Риге, которая рассматривается как место координации проекта (там расположился Секретариат логистического сотрудничества ЦВЕ — КНР), где был принят первый итоговый документ «Riga Guidelines for Transport»). По мнению китайской стороны, акцент будет делаться на трех направлениях:

- содействие интеграции экономического коридора (сухопутные и морские перевозки с указанием конкретных проектов реконструкции и строительства);
- интеграция правил транспорта и сообщения и порядка перемещения грузов через границу;
- развитие логистики и создание информационной платформы (сегодня уже начинает работать)[1]. Сотрудничество Китая со странами ЦВЕ как единой региональной группой, независимо от степени их включенности в евроинтеграцию, официально стартовало в 2012 г. [5, с. 16].

Программа «Один пояс — один путь», начатая китайским правительством с намерением способствовать экономическому сотрудничеству, реализована главным образом через различные формы торговли и инвестиций среди регионов. Чрезвычайный и полномочный посол КНР в России закономерно отмечает, что «практика показывает, что инициатива „Один пояс — один путь“ отвечает тенденциям времени и желаниям всех стран о совместном развитии, с каждым днем все более глубоко в сознании людей укореняется идея о совместном обсуждении, совместном создании и совместном использовании»[2].

Развитие инвестиций Китая в Балтийском регионе — прямое следствие развития международной политики относительно иностранных инвестиций. С момента вступления Китая в ВТО торговые отношения со странами Прибалтики, то есть с Литвой, Латвией и Эстонией постепенно улучшались вплоть до 2019 г., но общий объем экспортно-импортных операций оставался незначительным.

Что касается импорта товаров и услуг из Китая, то он за последние 10 лет заметно повысился. Чтобы увеличивать китайские инвестиции в Балтийском регионе и далее, необходимо больше знаний о ситуации инвестиционного потока, а также о том, с какой точки зрения, касаемо инвестиционного потенциала, Китай рассматривает эти страны, и как эти самые регионы развиваются с помощью китайских инвестиций. Однако именно Прибалтика оказалась «слабым звеном» в системе договоренностей между КНР и Центральной Европой.

В работах, где центральноевропейская проблематика рассматривается более-менее подробно, страны Прибалтики практически не рассматриваются [3; 4][3]. Эта ситуация имеет понятные исторические предпосылки. В развитии дипломатических отношений с Латвией проблемы возникли практически сразу. Китай открыл свое посольство в этой стране 4 января 1992 г. Но в конце того же месяца латвийское

---

[1] *Турарбекова Р.* Новые акценты политики КНР в Центральной и Восточной Европе: возможности для Беларуси // Минский диалог. Аналитическая записка № 2 / 23.03.2017. С. 2.

[2] *Чжан Ханьхуэй*. «Один пояс — один путь»: открыть дорогу взаимному выигрышу [Электронный ресурс]. URL: https://www.mfa.gov.cn/ce/cerus//rus/zgxw/t1846717.htm (дата обращения: 16.01.2021).

[3] См. также: *Ван Ивэй*. Китай, Европа и соединение четырех стихий. [China, Europe and Union of the Four Elements]. [Электронный ресурс]. URL: https://ru.valdaiclub.com/a/highlights/kitay-evropa-soedinenie-chetyryekh-stikhiy/ (дата обращения: 28.01.2020).

правительство подписало Совместное заявление об установлении консульских отношений с правительством Тайваня и в начале февраля разрешило ему открыть свое генеральное консульство в Риге. В ответ на это правительство Китая решило вывести посольство из Латвии. В июле 1994 г. в ходе визита в Пекин латвийская правительственная делегация заявила, что Латвия согласна с последовательной позицией Китая в отношении Тайваня [1, с. 29].

Китайский транзит в Прибалтике, к примеру, в Эстонии, — вопрос не новый, он возник как минимум в 2008 г. В этом году премьер-министры Китая и Эстонии договорились, что подпишут соглашение о сотрудничестве, целью которого стало бы создание в Эстонии центра логистики и подписание договора о морских перевозках.

2014–2016 гг. — «медовый месяц» в отношениях Прибалтики и КНР. В октябре 2015 г. представители Lietuvos gelezinkeliai (Литовские железные дороги) встретились с находящимися в Литве руководителями одной из крупнейших государственных корпораций Китая China Merchants Group (CMG). В литовском изложении президент CMG Ли Сяопенг указал на китайский интерес перевозки грузов в Европу из Китая через Казахстан и Литву, в том числе к проектам доставки грузов между Клайпедой и Минском. Эти сообщения вызвали некоторые вопросы у литовских читателей, отмечающих, что даже в лучшие времена Литва не граничила с Казахстаном. Явный интерес к китайским инвестициям проявил и председатель совета директоров крупнейшего эстонского частного порта, контролируемого российским капиталом, Тийт Вяхи: «Шелковый путь должен связать не Китай и Россию, а Китай и Европу, мы предлагаем для этого порт Силламяэ»[1]. Глобус Украины вовсе не так интересен, если у вас есть глобус Эстонии с Силламяэ как центром. Те же настроения наблюдаются и в Риге, где предполагают, что проект Беларуси и Китая «Великий камень» может открыть возможность принять участие в обслуживании грузопотока именно для «Latvijas dzelzceļš» (Латвийские железные дороги)[2]. Зачем грузам от Минска («Великий камень») возвращаться на северо-восток — навсегда останется географической загадкой.

Каспарс Озолиньш, госсекретарь Министерства сообщений Латвии, отмечал в середине 2015 г., что доля транспортной отрасли в ВВП страны составляет около 10%, а услуг транзита — еще 4%[3]. С нашей точки зрения, доля транзита и транспорта в ВВП Латвии не менее 15–16%. Если будет прекращен транзит российских грузов через Латвию, железнодорожная отрасль страны потеряет 43,7 млн т грузов или примерно 90% всего грузопотока. При этом, с одной стороны, в весеннем (2015 г.) докладе Минсообщения ЛР о влиянии санкций на транзитную отрасль Латвии мы читаем: «Латвия потеряет в первую очередь грузы угля и нефтепродуктов, идущие через порты и по железной дороге», но при этом «Концепция Латвии как моста между западом и востоком не работает, и от нее нужно отказаться». Об этом в том же 2015 г. заявил советник президента Латвии по экономике и европейским делам, в прошлом комиссар ЕС А. Пиебалгс (в настоящее время экс-советник экс-президента). В Прибалтике стало геоэкономической модой 2014–2017 гг. делить дивиденды с китайского транзита, который так и не пришел.

Аналогично развивались и процессы во всех остальных сферах сотрудничества. Литва отказалась от проекта модернизации порта Клайпеда китайскими компаниями. Литва отклонила проект развития сети мобильной связи нового поколения.

---

[1] Порт Силламяэ: Эстонии следует заняться проектом Шелкового пути [Электронный ресурс]. URL: http://www.baltic-course.com/rus/transport/?doc=111838 (дата обращения: 16.10.2021).

[2] Носович А. Поезд ушел: для Прибалтики нет места в проекте «Нового Шелкового пути» [Электронный ресурс]. URL: https://www.rubaltic.ru/article/politika-i-obshchestvo/131015-poezd-ushel/ (дата обращения: 12.12.2021).

[3] *Павук О.* Будущее портов Балтийского моря зависит от России [Электронный ресурс]. URL: http://www.baltic-course.com/rus/transport/?doc=110239 (дата обращения: 12.12.2021).

Вильнюс, как, впрочем, и Таллин, и Рига отказывали Пекину в инвестициях «по соображениям национальной безопасности». В 2021 г. Литва прекратила участие в формате «17 + 1» и фактически пошла на дипломатическое признание Тайбэя. Дойче Велле, видимо предполагая, что на календаре 1921 год, написала об этом событии так: «Неприятный сюрприз для Си Цзиньпина»[1]. Но на календаре 2021 год, и экономические, политические, идеологические проблемы — это удел Германии, но не Китая. Хотелось бы отметить в этом контексте то, что экономика Шанхая в несколько раз больше литовской, равно как и экономика КНР пропорционально больше немецкой. В любом случае, скандальные заявления и провокационные решения стран Прибалтики 2021 г. имеют давнюю предысторию.

С точки зрения международного коллектива авторов, именно сфера транзита давала реальный шанс для развития экономического сотрудничества. Это объясняется целым рядом факторов.

Во-первых, транспортные системы являются одним из мощнейших системообразующих факторов в экономике. Крупные транспортно-инфраструктурные проекты — это тысячи рабочих мест. Одно рабочее место в транспортной сфере создает не менее двух мест в сфере обслуживания. Более развитая инфраструктура привлекает прочие отрасли экономики, прежде всего промышленность. Для сельского хозяйства развитая инфраструктура — это сокращение издержек. Уровень развития транспортной инфраструктуры служит общим универсальным мировым индикатором уровня экономического развития. Наличие внутригосударственных и международных транспортных коридоров является признаком интеграции региона в международную торговлю.

Во-вторых, транзит — это долгосрочные договоры и долгосрочные инвестиции. Развернуть транзит сложнее, чем развернуть такси.

Во-третьих, речь идет не об одной отрасли, а о комплексе отраслей. Именно поэтому споры о том, сколько транзит занимает в ВВП, достаточно неконструктивны. Включать ли отрасли транспорта в расчеты по транзиту, как включать сопутствующие отрасли, и на какую «глубину» анализировать влияние падения транзита.

В-четвертых: транзит не существует вне мировой экономики и мировой политики. Падение транзита через конкретный порт может быть следствием разных причин, от общего макроэкономического спада до ухудшения двусторонних отношений.

В-пятых. О значении транзита в экономике государств Прибалтики всегда шли споры. Но неоспоримо, что в конце 1990-х и в начале 2000-х гг. доля этой области экономики вместе со связанными видами деятельности действительно доходила до 20% ВВП[2]. Отметим: это цифра без собственно транспортного комплекса, с его учетом она бы еще больше возросла. Вступление Прибалтики в ЕС в принципе могло способствовать развитию торговли и транзита. Однако предположение о том, что «вступление Латвии, Литвы и Эстонии в Европейский союз стало предпосылкой для дальнейшего развития торгово-экономических отношений», закономерно не оправдалось [6, с. 122]. Латвийские политики не любят называть конкретные цифры, демонстрирующие зависимость от России. Однако это случается: президент ГАО Latvijas dzelzceļš Угис Магонис сказал в 2015 г.: «Латвийская экономика очень зависима от транзитного бизнеса. К примеру, в прошлом году 80,9% от общего количества переваленных нашей железной дорогой грузов, а именно 57 млн т, со-

[1] Почему Литва прекращает диалог с Китаем в формате «17 + 1»? [Электронный ресурс]. URL: https://www.dw.com/ru/pochemu-litva-prekrashhaet-dialog-s-kitaem-v-formate-171/a-57015337 (дата обращения: 12.12.2021).

[2] Бронштейн М. Латыши оказались мудрее нас // Бизнес & Балтия. № 113 (3236). 15 июня 2007 г.

ставили российские грузы». Но и это не все. Далее Магонис отметил: «Без России не будет грузов из Казахстана и Китая и обратно. Поэтому поддерживать хорошие отношения с соседями для нас очень существенно»[1]. Иными словами, без российских грузов железная дорога, приносящая прибыль, будет генерировать убытки, так как затраты на содержание будут оставаться, хотя бы для поддержания планово-убыточного пассажирского сообщения.

Подведем итоги. Что касается экономических отношений между странами Прибалтики и Китаем, то можно сказать, что объем этих отношений не мог быть очень масштабным из-за целого комплекса исторических, географических и иных причин. Для Китая этот регион слишком небольшой из-за своего размера экономики и населения, таким образом, это одно из самых серьезных препятствий, предотвращающих развитие двусторонних отношений. Китай может отказаться от сотрудничества с Прибалтикой незаметно для себя. При этом для стран Прибалтики сотрудничество с Китаем могло бы стать важным фактором стабилизации и диверсификации экономики. Демонстративный и политизированный отказ от сотрудничества с Китаем (как, впрочем, и от сотрудничества с Россией и Беларусью) превращает Прибалтику в абсолютный лимитроф. Укажем, что это выбор Эстонии, Латвии, Литвы, и последствия этого выбора будут не для США, а для Таллина, Риги, Вильнюса.

Литература

1. *Володькин А. А., Син Цзе.* Развитие двусторонних отношений Эстонии, Латвии и Литвы с Китаем в 1991–2018 гг. // Журнал международного права и международных отношений. 2021. № 2. С. 28–37.
2. *Дэн Сяопин.* Основные вопросы современного Китая. М., 1988.
3. *Европейско-китайские* отношения в Большой Евразии / О. Воркунова, А. Хотивришвили, А. Цвык, М. Шпаковская // Мировая экономика и международные отношения. 2020. Т. 64, № 12. С. 96–104.
4. *Ижу Л., Авдокушин Е. Ф.* Проект «Один пояс, один путь» 2.0 — стратегия стимулирования глобальной экспансии Китая // Мир новой экономики. 2019. № 1. С. 67–76.
5. *Китай* и Восточная Европа: звенья нового Шелкового пути / отв. ред. В. Михеев, В. Швыдко. М. : ИМЭМО РАН, 2016.
6. *Козлов О.* Особенности внешнеторговых связей стран Балтии и России (1991–2012 гг.) // Власть. 2014. № 3. С. 118–122.
7. *Межевич Н. М., Шамахов В. А.* Беларусь и государства Прибалтики в системе транспортной политики России и Китая: научный доклад. СПб. : ИПЦ СЗИУ РАНХиГС, 2019.
8. *Носов М. Г.* Россия в контексте китайского проекта «Один пояс — один путь». Статья первая // Современная Европа. 2020. № 5. С. 33–45.
9. *Носов М. Г.* ЕАЭС и ЕС в контексте китайского проекта «Один пояс — один путь»: предварительные итоги. Статья вторая // Современная Европа. 2020. № 6. С. 15–28.

Об авторах:

Шамахов Владимир Александрович, директор Северо-Западного института управления РАНХиГС (Санкт-Петербург, Российская Федерация), доктор экономических наук, кандидат исторических наук, профессор; shamakhov-va@ranepa.ru

Межевич Николай Маратович, главный научный сотрудник Института Европы РАН (Москва, Российская Федерация), доктор экономических наук, профессор; mez13@mail.ru

Го Шухун, профессор Даляньского политехнического университета (Далянь, Китайская Народная Республика), доктор экономических наук, профессор; lenaguo@dlut.edu.cn

[1] Без России можно забыть про Казахстан и Китай. Угис Магонис о последствиях войны санкций [Электронный ресурс]. URL: https://portnews.ru/digest/print/16016/?backurl=/digest/ (дата обращения: 28.11.2021).

References

1. Volodkin A. A., Sin Jie. Development of bilateral relations between Estonia, Latvia and Lithuania with China in 1991–2018. // Journal of International Law and International Relations [Zhurnal mezhdunarodnogo prava i mezhdunarodnykh otnoshenii]. 2021. No. 2. P. 28–37. (In Rus).
2. Deng Xiaoping. The main issues of modern China. M., 1988. (In Rus).
3. European-Chinese relations in Greater Eurasia / O. Vorkunova, A. Hotivrishvili, A. Tsvyk, M. Shpakovskaya // World economy and international relations [Mirovaya ekonomika i mezhdunarodnye otnosheniya]. 2020. V. 64, No. 12. P. 96–104. (In Rus).
4. Izhu L., Avdokushin E. F. Project “One Belt, One Way” 2.0 — a strategy to stimulate China’s global expansion // World of a new economy [Mir novoi ekonomiki]. 2019. No. 1. P. 67–76. (In Rus).
5. China and Eastern Europe: links of the new Silk Road / ex. ed. V. Mikheev, V. Shvydko. M.: IMEMO RAS, 2016. (In Rus).
6. Kozlov O. Features of foreign trade relations between the Baltic countries and Russia (1991–2012) // Power [Vlast’]. 2014. No. 3. P. 118–122. (In Rus).
7. Mezhevich N. M., Shamakhov V. A. Belarus and the Baltic states in the system of transport policy of Russia and China: a scientific report. St. Petersburg: NWIM of RANEPA, 2019. (In Rus).
8. Nosov M. G. Russia in the context of the Chinese project “One Belt — One Way”. Article one // Modern Europe [Sovremennaya Evropa]. 2020. No. 5. P. 33–45. (In Rus).
9. Nosov M. G. EAEU and the EU in the context of the Chinese project “One Belt — One Way”: preliminary results. Article Two // Modern Europe [Sovremennaya Evropa]. 2020. No. 6. P. 15–28. (In Rus).

About the authors:

Vladimir A. Shamakhov, Director of North-West Institute of Management of RANEPA (St. Petersburg, Russian Federation), Doctor of Science (Economics), PhD in History, Professor; shamakhov-va@ranepa.ru

Nikolay M. Mezhevich, Chief Researcher of Institute of Europe of RAS (Moscow, Russian Federation), Doctor of Science (Economics), Professor; mez13@mail.ru

Guo Shuhong, Professor of Dalian University of Technology (Dalian, People’s Republic of China), Doctor of Science (Economics), Professor; lenaguo@dlut.edu.cn

DOI 10.22394/1726-1139-2021-12-17-32

Проблема определения местного самоуправления как ключевого актора единой системы публичной власти и управления

(анализ проблемного поля)*

Вульфович Р. М.

Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Северо-Западный институт управления РАНХиГС), Санкт-Петербург, Российская Федерация; vulfovich-rm@ranepa.ru

РЕФЕРАТ

Анализ проблемного поля представляет собой серьезную проблему с методологической и методической точки зрения. Особую сложность решение этой проблемы приобретает в тех случаях, когда исследуемый объект отличается высоким уровнем структурного и процессного разнообразия, носит динамический характер, т. е. постоянно эволюционирует, а также существует в множестве вариантов при наличии закрепленного в международных актах и законодательстве большинства государств инварианта.

Конец прошлого столетия стал периодом переосмысления многих понятий, определяющих сложные процессы политического и социального взаимодействия различных уровней и элементов системы власти и управления в нашей стране. Принятие Конституции РФ в 1993 г. выдвинуло фундаментальные проблемы, которые требовали решения для продвижения страны по пути демократизации, строительства рыночной экономики и формирования эффективной управляющей системы.

Статья 12 первой главы закрепила автономию местного самоуправления как института, гарантировала его защиту от избыточного государственного воздействия. Это положение отражает общемировую тенденцию закрепления права на местное самоуправление в демократических государствах. Однако Европейская хартия местного самоуправления включает положение о самостоятельности местного самоуправления в решении вопросов местного значения только в рамках государственного законодательства, т. е. закрепляет его подзаконный характер.

Последнее положение автоматически делает местное самоуправление частью единой системы публичной власти и публичного управления, что нашло отражение во внесении соответствующей поправки в гл. 8 Конституции РФ «Местное самоуправление» в 2020 г. Это повышает актуальность проблемы определения собственных полномочий органов местной власти, разделение между ними и органами государственной власти функций по достижению фундаментальной цели современного государства — обеспечения оптимального единообразного качества жизни на всей территории.

Целью статьи является характеристика проблемного поля, в котором понятия «публичная власть» и «публичное управление» определяются и анализируются в контексте рассмотрения местного самоуправления как ключевого актора обеих систем. Задачами проводимого исследования являются определение границ данного проблемного поля, его структуры, а также различие подходов к данной проблематике в работах российских и зарубежных авторов, включая ученых стран Центральной Азии.

Ключевые слова: система публичной власти, государственное управление, местное самоуправление, проблемное поле, местное самоуправление как уровень публичной власти

Для цитирования: *Вульфович Р. М.* Проблема определения местного самоуправления как ключевого актора единой системы публичной власти и управления (анализ проблемного поля) // Управленческое консультирование. 2021. № 12. С. 17–32.

* Исследование выполнено при финансовой поддержке Фонда развития научных исследований и прикладных разработок СЗИУ РАНХиГС.

The Problem of Defining Local Self-Government as a Key Actor of a Unified System of Public Power and Admininstration (Analysis of the Problem Field)

Revekka M. Vulfovich

Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (North-West Institute of Management, Branch of RANEPA), Saint-Petersburg, Russian Federation; vulfovich-rm@ranepa.ru

ABSTRACT

The analysis of the problem field is a serious problem from the methodological and methodical point of view. The solution of this problem becomes particularly difficult in cases when the object under study is characterized by a high level of structural and process diversity, has a dynamic character, i. e. it is constantly evolving, and exists in many variants with the presence of the invariant enshrined in international acts and legislation of most states.

The end of the last century was a period of rethinking of many concepts that define the complex processes of political and social interaction of various levels and elements of the system of power and public administration in Russia. The adoption of the Constitution of the Russian Federation in 1993 put forward fundamental problems that needed to be solved to move the country along the path of democratization, build a market economy and form an effective governing system.

Article 12 of the first chapter establishes the autonomy of local self-government as an institution, guarantees its protection from excessive state influence. This provision reflects the global trend of consolidating the right to local self-government in democratic states. However, the European Charter of Local Self-Government includes a provision on the independence of local self-government in resolving issues of local significance only within the framework of state legislation, i. e. it establishes its subordinate nature.

The latter provision automatically makes local self-government part of the unified system of public power and public administration, which is reflected in the corresponding amendment to Ch. 8 of the Constitution of the Russian Federation "Local self-government" in 2020. This makes t relevant he problem of the local authorities ' own powers, the division of functions between them and state authorities to achieve the fundamental goal of the modern state — to ensure an optimal uniform quality of life throughout the territory.

The purpose of the article is to characterize the problem field in which the concepts of "public power" and "public administration" are defined and analysed in the context of considering local self-government as a key actor of both systems. The objectives of the research are to determine the boundaries of this problem field, its structure, as well as the difference in approaches to this problem in the works of Russian and foreign authors, including scientists from Central Asian countries.

Keywords: public power system, public administration, local self-government, problem field, local self-government as the level of public power

For citing: Vulfovich R. M. The Problem of Defining Local Self-Government as a Key Actor of a Unified System of Public Power and Admininstration (Analysis of the Problem Field) // Administrative consulting. 2021. N 12. P. 17–32.

Введение

Изучение проблемного поля, в рамках которого осуществляется анализ структур и процессов, связанных с системами местного самоуправления и их функционированием, представляет собой комплексное и объемное исследование, включающее понятия, составляющие предмет целого ряда научных дисциплин: права, политической науки, различных областей экономических исследований, а также истории, географии, социологии и т. д. Многочисленные исследования проводятся на стыке указанных выше областей научного знания, например, социальной психологии, политической и экономической географии, финансов и т. п.

Целью данной статьи является формирование конкретных представлений о масштабах и структуре исследуемого проблемного поля и выявление взаимосвязи между его базовыми характеристиками и общим состоянием непосредственно местного самоуправления как автономной системы и подсистемы обществ.

В качестве *исследовательского вопроса* может быть сформулирован следующий: существует ли более выраженный интерес к проблемам местного самоуправления как уровня публичной власти в странах, где оно проходит процесс становления, или в развитых странах с богатыми и длительными традициями его функционирования, а также какой из уровней публичной власти доминирует в управляющих системах.

Огромный объем периодической литературы по вопросам местного самоуправления свидетельствует об исключительной значимости этого уровня публичной власти для создания в территориальных единицах оптимального единообразного качества жизни. В связи с высоким уровнем разнообразия анализируемых авторами проблем и подходов к проведению данных исследований структурирование проблемного поля в сфере местного самоуправления затруднено. Дополнительные сложности возникают при сравнительном анализе англоязычной и русскоязычной литературы, так как часто понятия, используемые авторами, не совпадают полностью или обозначают разные структуры, процессы и явления.

Анализ затрудняют также различия между политическими и правовыми системами государств, на территории которых осуществляется процесс местного самоуправления, степень зрелости самих систем, а также существующее в обществе отношение к ним. В зависимости от соотношения множества внутренних и внешних факторов в соответствующей системе складывается определенное понимание тех или иных процессов и явлений, что, в свою очередь, влияет на систему понятий и категории, к которым они могут быть отнесены.

В соответствии с условиями конкурса обзорных статей, в рамках которого проводилось представляемое исследование, анализу подлежали статьи из 50 научных журналов, включенных в международную базу Scopus. Однако нам представляется, что данный подход является не полностью корректным, так как в ней представлены только англоязычные журналы, в то время как для российских исследователей и ученых стран СНГ существенный интерес представляет как раз соотнесение понятий и категорий в сфере МСУ, составляющих основное содержание англоязычных источников, с близкими по смыслу, но не всегда совпадающими по содержанию понятиями из российских журналов, а также журналов стран СНГ. В представляемом исследовании были использованы для анализа журналы, включенные в список ВАК РФ, и ряд наиболее известных научных журналов стран Центральной Азии, где роль местного самоуправления в системе публичной власти имеет ряд особенностей.

Что касается присутствия в ряду исследованных материалов обзорных статей по материалам местного самоуправления, можно отметить их крайне малое количество при общем значительном объеме проблемных статей.

Методология и материалы

В связи с очень большим объемом используемого для анализа материала временной интервал выхода журналов, а также всех материалов, используемых для конкретизации границ проблемного поля и верификации полученных результатов, ограничен 2018–2020 гг.

Методология исследования включала несколько этапов, что позволило получить достаточно полные результаты и верифицировать их с помощью ряда методических инструментов. В качестве основных подходов были выбраны следующие: количественный подход для определения масштабов проблемного поля, его структуры

(наиболее часто рассматриваемые проблемы), частотность использования понятий, относящихся к базовым категориям; сравнительный подход для выявления соответствий и расхождений в анализе схожих процессов и явлений и употреблении наиболее часто встречающихся понятий в англоязычных статьях и русскоязычных материалах, а также в работах авторов из разных стран: России, стран Центральной Азии, европейских государств, США и т. д.

Для большей четкости определения границ проблемного поля проведен общий анализ монографических исследований, включенных в каталоги Библиотеки Конгресса США и Российской государственной библиотеки.

С методической точки зрения работа состояла из восьми этапов.

1. Отбор 50 англоязычных журналов политологической и управленческой тематики из списка.
2. Отбор 50 российских журналов (в основном русскоязычных, в ряде случаев — англоязычных) по аналогичной тематике.
3. Отбор 30 преимущественно русскоязычных журналов стран Центральной Азии, в основном общенаучной тематики, а также журналов образовательных учреждений по направлению государственное и муниципальное управление.
4. Отбор статей, связанных с проблематикой местного самоуправления, во всех трех группах.
5. Анализ текстов аннотаций и полнотекстовых вариантов из англоязычных, российских журналов и журналов стран Центральной Азии с целью выделения ключевых слов (понятий) и распределение их по выделенным автором категориям.
6. Определение частотности употребления наиболее значимых понятий из каждой категории в англоязычных и русскоязычных журналах.
7. Верификация полученных данных путем анализа исследований из каталогов Библиотеки Конгресса США и Российской государственной библиотеки за период 2018–2020 гг.
8. Формулировка выводов об основных характеристиках проблемного поля.

Результаты

Все результаты проведенного исследования контента по проблемам местного самоуправления могут быть разделены на три группы.

1. В журналах базы Scopus было выделено 247 статей, затрагивающих различные аспекты проблемы организации и функционирования систем местного самоуправления, в том числе, определением этого уровня власти как автономного элемента систем публичной власти: в «Международном журнале публичного администрирования» (International Journal of Public Administration) — 55 статей (22%) и в «Американском обозрении публичного администрирования» (American Review of Public Administration) — 41статья (17%). Данные результаты свидетельствуют о высоком уровне интереса к проблемам местного самоуправления в международном научном сообществе специалистов различных секторов проблемного поля публичного администрирования, а также о том, что в США принцип субсидиарности как основа публичной власти сохраняет свою значимость, отводя местному уровню власти особое место в этой многоуровневой конструкции (рис. 3).

2. В журналах из списка ВАК были выделены 124 статьи, как связанные непосредственно с вопросами местного самоуправления, так и включающие анализ проблем публичной власти, развития местной экономики и демократии в целом. Это позволяет сравнить уровень заинтересованности российского научного сообщества в секторах данного проблемного поля, а также выделить основные проблемные точки формирования глоссария терминов для научной дискуссии по этой проблематике на русском языке, в том числе, с привлечением зарубежных материалов.

Внимание также обращалось на публикации на английском языке в российских научных журналах. Общее количество статей в российских журналах существенно меньше, однако существуют журналы, полностью посвященные муниципальной проблематике — «Муниципалитет: экономика и управление», «Муниципальное имущество: экономика, право, управление», «Самоуправление». Особого внимания заслуживает то, что в англоязычных выпусках журнала «Вопросы государственного и муниципального управления» за 2018–2020 гг. 20 статей посвящены именно вопросам организации местной власти (рис. 1).

3. Анализ журналов стран Центральной Азии показал, что в большинстве случаев во всех государствах (Казахстан, Кыргызстан, Туркмения, Таджикистан, Узбекистан) проблематика политических исследований в целом и местного самоуправления в частности представлена скупо — выявлены всего 33 статьи, причем преимущественно в журналах образовательных учреждений высшего профессионального образования при президентах этих стран, осуществляющих подготовку и повышение квалификации государственных и муниципальных служащих (рис. 2). Это не вызывает удивления, так как ведущим политическим и административным институтом в этих странах с экономикой переходного периода и политической системой, включающей элементы демократии и авторитаризма одновременно, является государство. Государствоцентризм выражен в них еще более ярко, чем в России[1].

В каждой из обозначенных выше групп были выделены *ключевые слова*, объединенные в категории, отражающие структуру проблемного поля (табл. 1).

1. География. В данную категорию вошли названия государств, системы МСУ которых анализируются в рассматриваемых материалах. Наиболее часто исследователи обращаются к опыту США, а также отдельных штатов США (США в целом — 17, отдельные штаты — 8, города — 4, графства — 1, деревни — 1). Значительный массив статей посвящен также развитию местного самоуправления в условиях отчетливо выраженного авторитарного политического режима КНР (КНР в целом — 7, Шанхай — 1, Луодонг-Тайвань — 1). Среди статей в англоязычных журналах широко представлены материалы, посвященные странам Европы, Азии, Латинской Америки. Обзор, посвященный проблемам преодоления бедности в муниципалитетах, включает данные о состоянии этого процесса в 71 стране. Большой объем материалов посвящен также городам различного масштаба, в том числе, «умным городам» — новой модели организации управления на основе современных информационных технологий. В журналах ВАК России значительное внимание уделяется МСУ в различных субъектах РФ. Как среди англоязычных, так и среди русскоязычных материалов за период 2018–2020 гг. не выделено ни одной статьи, посвященной проблемам МСУ в Центральной Азии. Последнее не означает, что данные проблемы не играют роли в развитии современного публичного управления в данных государствах, так как в научных изданиях Центрально-Азиатского региона выявлены также статьи, входящие в данное проблемное поле.

2. Многоуровневые системы. Место и роль самоуправления (различных уровней и форм) рассматриваются в самом большом количестве материалов, что свидетельствует об исключительной значимости определения места самоуправления (муниципальных образований разных уровней, общественного территориального самоуправления, форм самоорганизации граждан, а также структур управления на территориях проживания малочисленных коренных народов) в многоуровневых системах публичной власти современных государств. Поиск механизмов разграничения полномочий и разделения функций с целью обеспечения большего единообразия качества жизни не только в отдельных регионах и государствах, но и в таких макрорегионах, как ЕС и другие объединения государств, а также выработка форм координации управлен-

[1] Этой проблеме посвящена наша статья. См.: [3].

Таблица 1

Категории (количество ключевых понятий)
Table 1. Categories (number of key concepts)

Название категории	Количество (английский)	Количество (русский)
География	27 государств + 5 (российские журналы); 3 обзора макрорегионов (ЕС, Латинская Америка, Южная Европа); обзор муниципалитетов 71 страны (борьба с бедностью), анализ функционирования муниципалитетов 19 европейских стран, 1 обзор муниципалитетов развивающихся стран; 19 регионов различных государств (в том числе — 8 штатов и графства США); 3 региона (российские журналы); 10 городов	3 государства, 20 регионов РФ, 13 городов (в том числе — 10 городов РФ)
Базовые элементы и процессы функционирования систем МСУ	84	3
Местная демократия	22 + 7 (российские журналы)	8
Муниципальная экономика и финансы	48	19
Многоуровневые системы	108	16
Организационная структура	13	3
Муниципальные реформы	9	3
Инновации	21	12
Информатизация	11 + 7 (российские журналы)	1
Направления муниципальной политики	23	13
Муниципальные услуги	8 + 5 (российские журналы)	4
Муниципальные служащие	7 + 3 (российские журналы)	12
Дисфункции	14 + 6 (российские журналы)	5
Обзоры статей	1	
Использование зарубежного опыта	—	6
Теоретические подходы	41 + 6 (российские журналы)	9

ческих воздействий различных уровней и их кооперации при решении конкретных проблем, постепенное становление коллаборативных форм взаимодействия, в которых отдельный гражданин оказывается на равных с властными структурами, являются предметом исследования ученых разных научных дисциплин во многих странах, в том числе в России [11; 12; 20; 21; 23; 27; 35].

3. Значительное место занимают в общем проблемном поле МСУ исследования, посвященные различным элементам, базовым функциям, основным факторам, влияющим на эффективность систем местного самоуправления: местным административ-

ным структурам, муниципальным лидерам, документам развития (стратегии, доктрины, сценарии), ценностным ориентациям, ментальным моделям, прозрачности управленческой деятельности, социальному доверию местной власти, развитию моделей «нового административного менеджмента» и «эффективного управления» (good governance). Не менее значимыми являются также проблемы муниципальной экономики и финансов, являющихся основой муниципального развития и определяющим фактором сохранения автономии муниципалитетов, в том числе в составе крупных метрополитенских регионов, независимо от масштаба муниципалитета. В этом секторе проблемного поля значительное место занимают такие процессы, как сохранение налоговой и бюджетной автономии муниципалитетов в условиях сокращения их собственных доходов и повышения расходов в связи с повышением требований к уровню качества жизни на их территории, муниципально-частное партнерство, место и роль государственных трансфертов в развитии городов и сельских муниципалитетов. Данные проблемы исследуются как российскими, так и зарубежными специалистами. При этом в англоязычных материалах больше внимания уделяется муниципальной финансовой автономии и экономической самостоятельности, а в русскоязычных — государственной финансовой поддержке местного уровня. При этом в ряде статей российских авторов рассматриваются проблемы «теневой занятости» в различных регионах, где населенные пункты существуют в условиях пространственной изоляции или в составе депрессивных регионов [26; 34].

4. Значительную часть проблемного поля занимают работы, в которых анализируются различные аспекты процесса совершенствования местного самоуправления: внедрение инновационных инструментов управления, в том числе модели «умного города», проведение муниципальных реформ, среди которых анализируются территориальные реформы, связанные, как правило, со слиянием муниципальных образований. Существенное место занимают также различные аспекты информатизации и цифровизации всех процессов, включая функционирование муниципальных учреждений и контроль их деятельности [6; 29].

5. Направления муниципальной политики (инфраструктура, социальное развитие, культурное совершенствование, внедрение новых технологий и т. п.), а также проблема предоставления муниципальных услуг и их качества представлены в исследованиях как зарубежных, так и российских авторов [1; 32].

6. По-прежнему сохраняют актуальность проблемы местной демократии. В числе рассматриваемых в материалах этой тематики проблем и инициативное (парситипативное) бюджетирование, позволяющее гражданам влиять на принятие финансовых решений [1; 32].

7. Организационная структура системы управления отдельного муниципалитета, а также люди, которые приводят ее «в движение», т. е. муниципальные служащие, также являются предметом рассмотрения в достаточно большом количестве статей, как в англоязычных зарубежных периодических изданиях, так и в статьях на русском и английском языках в российских журналах. Данные статьи исследуют проблемы оптимизации структур, формирование ценностей, способствующих эффективной деятельности в направлении этой цели. Сложности конкурсного отбора на должности муниципальной службы и процессов адаптации служащих к стремительным изменениям технологий управления и требований местного сообщества, в котором граждане стремятся более активно участвовать в коллаборативных процессах как равные партнеры, анализируются в достаточно большом количестве исследований [22; 31; 36].

8. Значительное место во всех рассмотренных изданиях занимают также работы, посвященные наиболее распространенным дисфункциям в сфере организации и функционирования систем МСУ: коррупции, высоким социальным расходам, разрушению демократического участия и исключение из него мигрантов и др.,

снижение роли муниципалитетов в предоставлении муниципальных услуг (приватизация, реализация моделей «нового публичного менеджмента»), повышение административных расходов и стоимости экстерналий, инфляция ожиданий граждан, провалы при формировании нового организационного дизайна и адаптации к нему базовых процессов, серьезные побочные эффекты реформ и инноваций, в том числе цифровизации. Исследуются также финансовые и экономические проблемы (рост задолженностей муниципалитетов, нестабильность доходов местных бюджетов, тенденция расширения продажи муниципальной собственности, нелегальная экономическая деятельность), а также недостаточная квалификация персонала, избыточный контроль со стороны и органов государственной власти, дефицит в развитии инфраструктуры и сложности функционирования населенных пунктов в условиях пространственной изоляции, часто встречающихся на «бескрайних» российских и не только просторах [33; 30; 7].

9. В отдельную категорию необходимо выделить исследования из российских периодических изданий, посвященных необходимости и возможности использования российскими муниципалитетами зарубежного опыта развития систем местного самоуправления [4; 13].

10. При рассмотрении анализируемого проблемного поля: его структуры и наполнения различных секторов — нельзя не исследовать вопрос о том, на каких методологических подходах основываются исследования, опубликованные в зарубежных и российских изданиях за 2018–2020 гг.

В работах зарубежных авторов широко представлены междисциплинарный и межпарадигмальный подход, так как одновременно проводится анализ функционирования с трех позиций: политического и правового анализа, а также их менеджериального подтипа. Проводится анализ процессов местного самоуправления как части сбалансированной многоуровневой системы публичной администрации с позиций ценностно и культурно ориентированных подходов, анализ инструментализации местного самоуправления, специальных проблем — инфраструктурных, финансовых, социально-экономических, территориального развития и т.п. — на основе разнообразных теоретических подходов: политического рынка, открытой модели прогнозирования развития МО, теории предоставления муниципальных услуг, эффективной прозрачности, стейкхолдеров, теории социальных систем Н. Лумана, теории агентств и принципал-агентской модели, сравнительного анализа функционирования организаций, теории мотивации, теории комплексных систем. В процессе развития модели «умных городов» выработаны подходы к оценке результатов их формирования и его воздействия на качество жизни, при анализе парситипативного бюджетирования используется модель Арнаштайн («лестница участия») для оценки целостного процесса включения граждан в принятие бюджетно-финансовых решений.

Российские авторы в основном используют системный и институциональный подходы, а также анализируют неформальные и сетевые элементы в рамках неоинституционального подхода.

В статьях, опубликованных в российских изданиях на английском языке, используются: теория коммуникативного действия, графическая визуализация, теория определения компетенций, анализ политических нарративов, теория бюджетной децентрализации.

В русскоязычном проблемном поле можно выделить комплекс более частных подходов, направленных на анализ ценностных ориентаций муниципальных служащих, ретроспективные исследования изменений роли местной власти внутри систем более высокого порядка (регион, государство в целом), структуралистско-конструктивистский подход к анализу местного сообщества как особого актора местного самоуправления, социологический подход, исследование политической культуры и паттернов поведения муниципальных акторов в различных типах структуры (ие-

рархизм, индивидуализм, коммунитаризм и эгалитаризм), а также подход с точки зрения «многоместной этнографии» для анализа функционирования муниципалитетов в условиях различного этнического контекста.

Ограниченный объем данной статьи не позволяет подробно представить все варианты, в связи с чем мы ограничиваемся только их кратким описанием, данным выше.

Дискуссия

На основе описанных выше результатов количественного исследования автор пришел к выводу, что самым значительным в проблемном поле исследований различных аспектов функционирования и развития института местного самоуправления в современном мире является сектор, связанный с определением места и роли этого уровня власти и управления в многоуровневых системах. Начиная с глобального уровня (анализ проблем бедности в муниципалитетах 71 государства), через макрорегиональный уровень (проблемы на территории ЕС, группы стран Латинской Америки, постсоциалистического и постсоветского пространства и т. п.), уровень национальных государств, субнациональный уровень (в том числе, крупных метрополитенских регионов) вплоть до уровня отдельных муниципалитетов (различного масштаба, в городской и сельской местности, в одно-, двух- и многоуровневых системах МСУ, на внутригородских территориях крупнейших городов и т. д.).

В соответствии с этими результатами автором проанализирован в рамках качественного анализа комплекс статей из журналов базы «Scopus», журналов ВАК РФ, а также научных журналов стран Центральной Азии с целью определения основных выводов авторов по вышеназванным аспектам проблемы организации, функционирования и развития местного самоуправления в многоуровневых системах публичной власти.

При этом выявлена общая для всех материалов тенденция к доминированию во всех системах государственного управления. Местное самоуправление решает вопросы местного значения в рамках государственных законов, а также в значительной степени зависит от общегосударственного подхода к проблеме обеспечения оптимального единообразного качества жизни на всей территории страны. Необходимость его обеспечения усиливает действие центростремительных сил, централизацию процесса принятия решений, а также требует, как правило, государственного финансирования исполнения базовых функций по жизнеобеспечению территорий. При этом в федеративных государствах, которые наиболее подходят для сравнения с Россией, данными проблемами активно занимается субнациональный уровень управления — уровень субъектов федеративного государства.

Все вышеприведенные выводы подтверждаются результатами проведенного автором контент-анализа ряда статей (рис. 1, 2, 3), наиболее ярко иллюстрирующих проблему функционирования многоуровневых систем управления, а также роль в данных системах местного уровня[1].

Лидерство государства во всех процессах, осуществляемых органами власти и управления, не вызывает сомнения, особенно с учетом того, что субъекты РФ также осуществляют государственное управление в соответствии с Конституцией РФ, а под региональным уровнем понимается именно уровень субъекта. Преобладание централизации над децентрализацией, также выявленное в ходе анализа, еще более усиливает данные тенденции. Понятие публичной власти достаточно часто встречается в текстах, посвященных местному самоуправлению, однако,

[1] Анализ проведен с помощью продукта QDA Miner 6.0 [Электронный ресурс] URL: https://provalisresearch.com/products/qualitative-data-analysis-software/ (дата обращения: 20.10.2021).

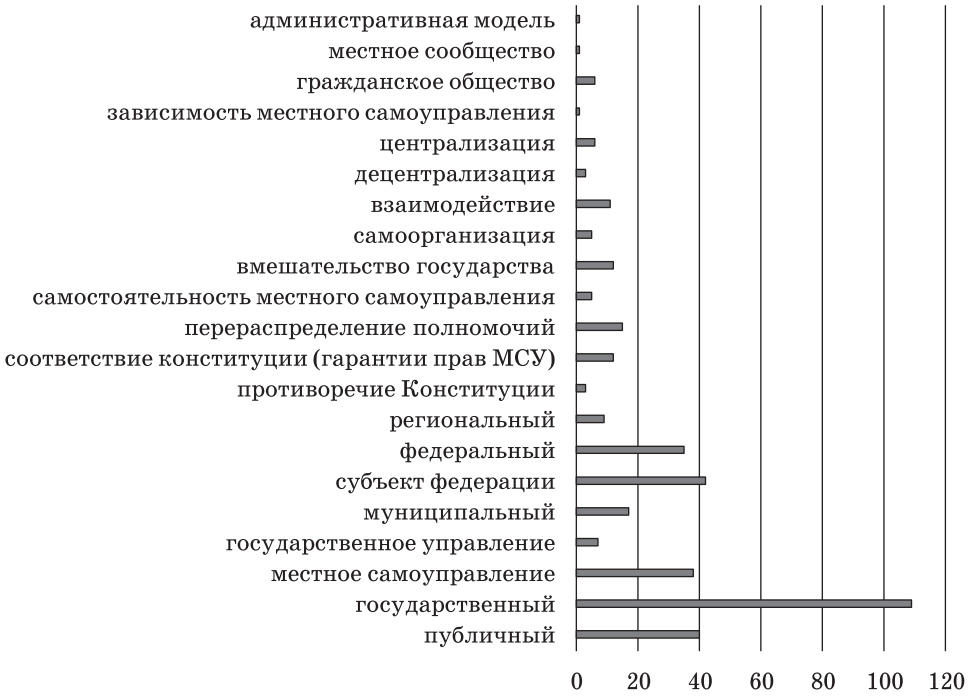

Рис. 1. Результаты анализа статей из российских журналов (список ВАК)
Fig. 1. Results of analysis of articles from Russian journals (HAC list)

Рис. 2. Результаты анализа статей из журналов стран Центрально-Азиатского региона
Fig. 2. Results of analysis of articles from journals of Central Asian countries

тревогу вызывает наличие в государственных законах и подзаконных актах несоответствий тексту Конституции, что снижает уровень гарантий прав муниципальных органов. Как указывают авторы исследованных материалов [11], в новых условиях, сложившихся после принятия поправок 2020 г., усиливается огосударствление

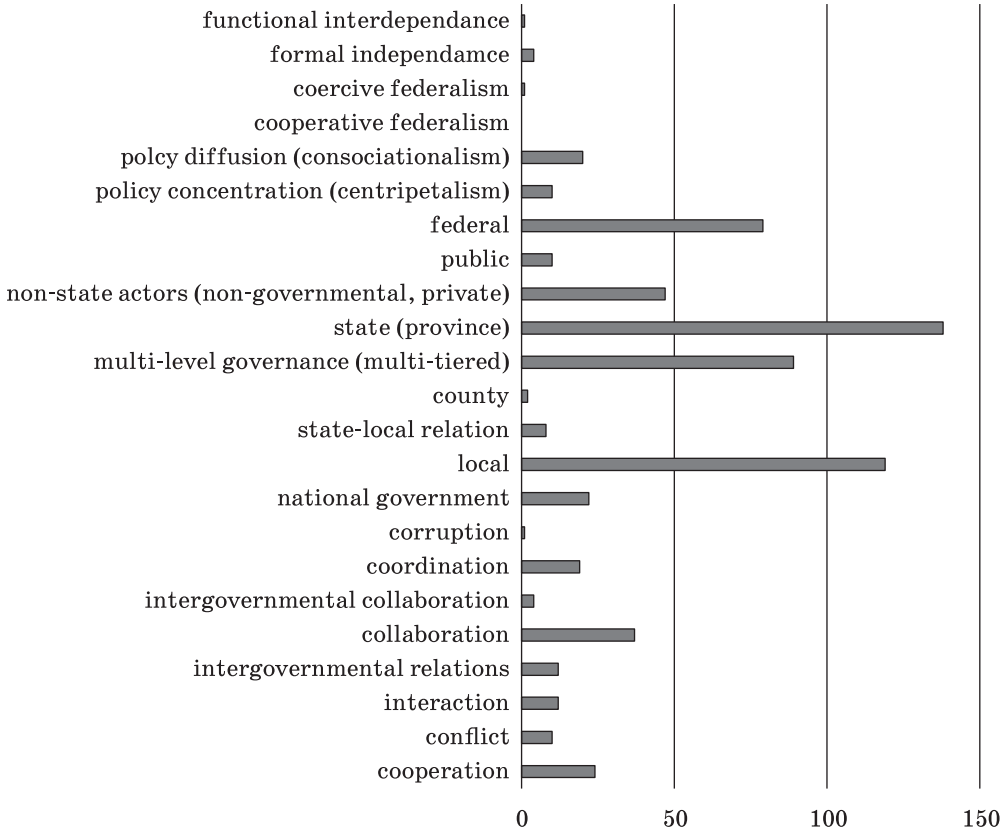

Рис. 3. Результаты анализа статей из журналов базы Scopus
Fig. 3. Scopus Database Journal Article Analysis Results

местного самоуправления, происходит все интенсивнее перераспределение полномочий в пользу субъектов РФ, т. е. органов государственной власти. Роль гражданского общества и местного сообщества как одного из его элементов не представляется существенной.

При сравнении результатов анализа статей из журналов России и Центрально-Азиатского региона отчетливо видно сходство обоих вариантов. Доминирование государства в системах управления этих государств выражено еще сильнее. Так, в Республике Казахстан [15] местные органы власти одновременно исполняют комплекс государственных полномочий. В соответствующем законе используется термин «местное государственное управление». В Кыргызстане при предоставлении услуг населению с целью обеспечения единообразия качества жизни роль местного самоуправления является минимальной [14].

В «старых демократиях», имеющих давние традиции развития и функционирования местного самоуправления, в условиях усиливающегося стремления к обеспечению единообразия качества жизни, происходит унификация процессов, слияние муниципалитетов с целью повышения их функциональности в рамках этого процесса, снижается многообразие форм местного самоуправления.

Главным отличием от российского и центрально-азиатского вариантов является формирование многоуровневых систем с интенсивным взаимодействием всех уровней и активной ролью в рамках взаимодействия местного самоуправления, во многих

странах функционирующего на двух уровнях — муниципальном и надмуниципальном.

В статьях активно используются понятия кооперация, координация, взаимодействие, взаимоотношения между государственными и муниципальными структурами. В рамках этих взаимодействий особо выделяется роль уровня субъектов федеративных государств: штатов США и провинций Канады. В рамках исследований роли местного самоуправления и государственного управления существует целое направление, анализирующее многоуровневые системы управления и оценивающее их эффективность, а также условия ее повышения. Чрезвычайно интересным представляется подход, который подчеркивает, что в современных условиях (глобализации экономических процессов, усложнения и удорожания инфраструктуры, информационной революции, интенсивной урбанизации и миграции) во многих случаях независимость местного уровня власти и управления как самостоятельного политического актора и гаранта высокого качества жизни на территории муниципального образования ограничена по объективным причинам.

Верификация данных путем соотнесения полученной информации с исследованиями рассматриваемой проблематики, содержащимися в каталогах Библиотеки Конгресса США и Российской государственной библиотеки за период 2018–2020 гг.

Анализ статей из научных журналов позволяет определить границы и структуру проблемного поля, однако, уточнение этих его параметров требует верификации на основе информации о монографических изданиях, вышедших за рассматриваемый период из печати и включенных в наиболее полные каталоги литературы. Таковыми, с точки зрения автора, являются каталог Библиотеки Конгресса США и каталог Российской государственной библиотеки.

В процессе изучения данного вопроса нами были выявлены соответственно 18 монографических работ на английском языке в каталоге Библиотеки Конгресса США и 9 исследований на русском языке в каталоге Российской государственной библиотеки. Также за рассматриваемый период была защищена одна диссертация [10] по данной проблематике. Соответственно, соотношение исследований, опубликованных на английском и на русском языках, подтверждает выводы, сделанные на основе количества статей, выделенных в периодических изданиях из базы Scopus и списка ВАК.

Англоязычные работы имеют широкую географию: большинство посвящено развитию местного уровня власти в развивающихся странах [17; 25] (Зимбабве, Индия, Коста-Рика, Уганда, Пакистан, Индонезия), где эти процессы более динамичны и представляют интерес для исследователей. Одна из работ посвящена Польше, где развитие МСУ активно осуществляется в постсоциалистический период [19]. Затрагиваются также общеевропейские проблемы и актуальные процессы в развитых странах (Япония, Канада). Особое место занимают справочники [24; 28], посвященные глобальному управлению, механизмам повышения жизнеспособности городов. Другие проблемы управления городами также представлены среди выявленных исследований [37].

Работы российских авторов [2; 8] в основном посвящены общим проблемам развития местного самоуправления, а также определению его места в единой системе публичной власти в соответствии с измененным текстом Конституции РФ.

Выводы

Количественный анализ статей всех трех отобранных групп, результаты которого также подтверждены элементами качественного анализа отдельных материалов, тематикой монографических работ, выявленных в каталогах крупнейших библиотек,

контент-анализом ряда полнотекстовых материалов, позволяет сделать ряд выводов.

1. Массив статей в периодической печати, посвященных проблемам многоуровневых систем публичной власти и роли в них местного уровня, является достаточно большим, что свидетельствует о значимости института местного самоуправления в современном мире. Это подтверждается и наличием значительного количества монографических исследований по данной проблематике.

2. При этом контент-анализ полнотекстовых материалов свидетельствует о постоянном усилении централизации даже в традиционно децентрализованных системах (например, США и Канада), а также усилении роли государственного управления — общенационального и субнационального уровня.

3. В статьях, посвященных системам публичной власти развитых стран, так называемых «старых демократий» обращают внимание работы, анализирующие главные инструменты и уровень интенсивности взаимодействия уровней власти — кооперацию, координацию, а также коллаборацию как процесс максимально интенсивного вовлечения граждан в процесс принятия политических решений, их детальной проработки для обеспечения реализации определенной политики и сам процесс реализации.

4. Большой массив материалов посвящен в проблемном поле различного рода инновациям — цифровизации, разработке моделей «умных городов», применению вариантов «нового публичного менеджмента» на различных уровнях публичной системы, включая муниципалитет.

5. При сравнении проблемного поля, связанного с местным уровнем публичной власти в разных группах источников — англоязычные материалы, российские исследования, работы авторов стран Центральной Азии — следует отметить абсолютное доминирование в двух последних системах государства как ведущего актора, несущего практически полную ответственность за качество жизни на всей территории страны. Оно еще более усиливается с принятием соответствующей поправки в главу «Местное самоуправление» Конституции РФ.

Литература

1. *Агаджанян А. С.* Эффективность и качество в категориальном поле оценки предоставления государственных и муниципальных услуг // Государственное и муниципальное управление. Ученые записки. 2020. № 2. С. 248–254.
2. *Брызгалова И. Г., Галич Ж. В.* Местное самоуправление: опыт решения социально-экономических и общественно-политических проблем. общероссийский и региональный аспект (на материалах Дона и Северного Кавказа): исторические практики XX–XXI вв. : монография. Ростов-на-Дону, 2018.
3. *Вульфович Р. М.* Проблемы и противоречия в процессе становления местного самоуправления на постсоветском пространстве (на примере стран Центральной Азии) // Евразийская интеграция: экономика, право, политика. 2021. № 14 (2). С. 97–106.
4. *Гаврилова Н. В.* Анализ зарубежных практик парситипаторного управления // Государственное и муниципальное управление. Ученые записки. 2018. № 2. С. 27–34.
5. *Гончаров М. В.* Перераспределение полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъекта Российской Федерации // Муниципалитет: экономика и управление. 2019. № 2 (27). С. 82–90.
6. *Грибанова Г. И., Соотла Г., Каттаи К.* Реформы местного самоуправления в Эстонии: институциональный контекст, намерения и результаты // Балтийский регион. 2020. Т. 12, № 1. С. 4–15.
7. *Дятлов А. В., Ковалев В. В., Сериков А. В.* Риски от введения института сити-менеджмента (в оценках экспертов Южного федерального округа) // Государственное и муниципальное управление. Ученые записки. 2018. № 4. С. 39–42.
8. *Кожевников О. А.* и др. Местное самоуправление в единой системе публичной власти: вектор и последствия конституционной реформы в Российской Федерации : монография. М. : ЮНИТИ, 2020.

9. *Мальцева И. В., Уханова А. П.* Проблемы осуществления народовластия через местные референдумы и местные выборы (на примере Республики Карелия) // Конституционное и муниципальное право. 2019. № 2. С. 52–59.
10. *Никитина В. М.* Местное самоуправление в системе публичной власти и публичного управления Италии : дис. ... канд. юр. наук. М., 2018.
11. *Пешин Н. Л.* Конституционная реформа местного самоуправления: единство публичной власти как новый всеобщий принцип организации местного самоуправления // Конституционное и муниципальное право. 2020. № 11. С. 24–29.
12. *Санжаревский И. А., Александров А. Р.* Историческая ретроспектива местного самоуправления в системе разделения публичной власти в России // Государственное и муниципальное управление. Ученые записки. 2018. № 3. С. 166–173.
13. *Тимофеев Н. С.* Евразийские идеи местного самоуправления в российской государственности // Конституционное и муниципальное право. 2019. № 11. С. 62–67.
14. *Шадыбеков К. Б., Бекташев К. Ж.* Вопросы централизации и децентрализации в контексте реформы сферы государственных и муниципальных услуг в Кыргызской Республике // Вестник АГУПКР. 2018. № 24. С. 18–26.
15. *Шерияздановъ Б.* Местное самоуправление Казахстана и России (сравнительный анализ) // Казахстан. Спектр. Научный журнал. 2020. № 4 (96). С. 63–76.
16. *Berry D.* Rejecting 'all the faces of subjugation': Daniel Guérin on direct democracy, self-management and individual autonomy // Journal of Political Ideologies. 2019. Vol. 24. Is. 3. P. 314–336.
17. *Brasher R.* (ed.) Politics of ethnicity and federalism in Pakistan: local, national, and comparative perspectives. Karachi : Oxford University Press, 2020.
18. *Calabrese T., Williams D., Gupta A.* Does Participatory Budgeting Alter Public Spending? Evidence from New York City // Administration & Society. 2020. Vol. 52. Is. 9. P. 1382–1409.
19. *Chmielewska-Szlajfer H.* Reshaping Poland's Community after Communism: Ordinary Celebrations. Cham : Springer International Publishing: Palgrave Macmillan, 2019.
20. *Conteh Ch.* Multilevel governance through a strategic lens: Innovation policy delivery in Ontario // Canadian Public Administration. 2020. Vol. 63. Is. 3. P. 429–449.
21. *Fox C. A.* Is All Politics Local? Determinants of Local and National Election Campaigns // Comparative Political Studies. 2018. Vol. 51. Is. 14. P. 1899–1934.
22. *Gronow A., Wagner P., Ylä-Anttila T.* Explaining collaboration in consensual and conflictual governance networks // Public Administration. 2020. Vol. 98. Is. 3, P. 730–745.
23. *Hendrick R., Degnan R. P.* In the Shadow of State Government: Changes in Municipal Spending After Two Recessions // American Review of Public Administration. 2020. Vol. 50. Is. 2.
24. *Huff G. B., Thomas E. A., McNabb N.* (eds.) Community resilience handbook. Chicago, Illinois : American Bar Association, 2020.
25. *India* VNR 2020: decade of action, taking SDGs from global to local. New Delhi : Niti Aayog, Government of India, 2020.
26. *Jimenez B. S.* Municipal Government Form and Budget Outcomes: Political Responsiveness, Bureaucratic Insulation, and the Budgetary Solvency of Cities // Journal of Public Administration Research and Theory. 2020. Vol. 30. Is. 1. January. P. 161–177.
27. *Mallinson D. J.* Cooperation and Conflict in State and Local Innovation during COVID-19 // American Review of Public Administration. 2020. Vol. 50 (6–7). P. 543–550.
28. *Malito D. V., Umbach G., Bhuta N.* (eds.) Palgrave Handbook of Indicators in Global Governance. Cham : Springer International Publishing: Palgrave Macmillan, 2018.
29. *Mlambo V. H., Zubane S. P., Mlambo D. N.* Conceptualization to amendment: Kakinada as a smart city // Journal of Public Affairs. 2018. Vol. 19. Is. 1.
30. *Molyneaux L., Head B.* Why information and transparency about electricity matter: Fragmentation of governance and accountability under New Public Management // Australian Journal of Public Administration. 2020. Vol. 79. Is. 1. P. 143–164.
31. *Piñeira Mantiñán M. J., González J.R., González Pérez L. M.* New models of urban governance in Spain during the post-crisis period: the fight against vulnerability on a local scale // Territory, Politics, Governance. 2019. Vol. 7. Is. 3. P. 336–364.
32. *Purwanto E. A., Pramusinto A.* Decentralization and functional assignment in Indonesia: the case of health and education services // Policy Studies. 2018. Vol. 39. Is. 6. P. 589–606.
33. *Smékalová L.* Evaluating the cohesion policy: targeting of disadvantaged municipalities. Administratie si Management Public. 2018. Vol. 31. P. 143–154.
34. *Shockley B.* et al. Exaggerating good governance: Regime type and score inflation among executive survey informants // Governance. 2017. Vol. 31. Is. 4. P. 643–664.

35. *Vantaggiato F. P.* Regulatory relationships across levels of multilevel governance systems: From collaboration to competition // Governance. 2019. Vol. 33. Special Issue: Modes of Regulatory Governance: A Political Economy Perspective. P. 173–189.
36. *Zaytseva T., Nezhina T.* Involving Young People in State and Municipal Service: The Experience of Russian Regions // Public Administration Issues. 2019. N 1. P. 160–189.
37. *Zhang X.* (ed.) Remaking Sustainable Urbanism: Space, Scale and Governance in the New Urban Era. Singapore : Springer Singapore: Palgrave Macmillan, 2019.

Об авторе:

Вульфович Ревекка Михайловна, профессор кафедры государственного и муниципального управления Северо-Западного института управления РАНХиГС (Санкт-Петербург, Российская Федерация), доктор политических наук, профессор; vulfovich-rm@ranepa.ru

References

1. Agadzhanian A. S. Efficiency and Quality in the Category field of public services evaluation // Public administration. Scientific notes [Gosudarstvennoe i munitsipal'noe upravlenie. Uchenye zapiski]. 2020. N 2. P. 248–254. (In Rus).
2. Bryzgalova I. G., Galich Zh. V. Local self-government: experience in solving socio-economic and socio-political problems. The All-Russian and regional aspect (based on the materials of the Don and the North Caucasus): historical practices of the XX–XXI centuries: a monograph. Rostov-on-Don, 2018. (In Rus).
3. Vulfovich R. M. Problems and contradictions in the process of formation of local self-government in the post-Soviet space (on the example of Central Asian countries) // Eurasian integration: economics, law, politics [Evraziiskaya integratsiya: ekonomika, pravo, politika]. 2021. N 14 (2). C. 97–106. (In Rus).
4. Gavrilova N. V. Analysis of foreign practices of participatory management // Public administration. Scientific notes [Gosudarstvennoe i munitsipal'noe upravlenie. Uchenye zapiski]. 2018. N 2. P. 27–34. (In Rus).
5. Goncharov M. V. Redistribution of powers between local self-government bodies and state authorities of a subject of the Russian Federation // Municipality: Economics and Management [Munitsipalitet: ekonomika i upravlenie]. 2019. N 2 (27). P. 82–90. (In Rus).
6. Gribanova G. I., Sootla G., Kattai K. Local self-government Reforms in Estonia: Institutional context, intentions and results // Baltic Region [Baltiiskii region]. 2020. Vol. 12. N 1. P. 4–15. (In Rus).
7. Diatlov A. V., Kovalev V. V., Serikov A. V. Risks from the introduction of the Institute of city management (in the assessments of experts of the Southern Federal District) // Public Administration. Scientific Notes [Gosudarstvennoe i munitsipal'noe upravlenie. Uchenye zapiski]. 2018. N 4. P. 39–42. (In Rus).
8. Kozhevnikov O. A. et al. Local self-government in the unified system of public power: the vector and consequences of constitutional reform in the Russian Federation: monograph. Moscow: UNITY, 2020. (In Rus).
9. Maltseva I. V., Uhanova A. P. Problems of the implementation of democracy through local referendums and local elections (on the example of the Republic of Karelia) // Constitutional and Municipal Law [Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo]. 2019. N 2. P. 52–59. (In Rus).
10. Nikitina V. M. Local self-government in the system of public power and public administration in Italy: PhD dissertation. M., 2018. (In Rus).
11. Peshin N. L. Constitutional reform of local self-government: the unity of public power as a new universal principle of the organization of local self-government // Constitutional and Municipal Law [Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo]. 2020. N 11. P. 24–29. (In Rus).
12. Sanzharevskii I. A., Aleksandrov A. R. Historical retrospective of local self-government in the system of separation of public power in Russia // Public administration. Scientific notes [Gosudarstvennoe i munitsipal'noe upravlenie. Uchenye zapiski]. 2018. N 3. P. 166–173. (In Rus)
13. Timofeev N. S. Eurasian Ideas of local Self-government in the Russian Statehood // Constitutional and Municipal Law [Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo]. 2019. № 11. P. 62–67. (In Rus).
14. Shadybekov K. B., Bektashev K. D. Issues of centralization and decentralization in the context of the reform of the sphere of state and municipal services in the Kyrgyz Republic // Bulletin AGUPKR [Vestnik AGUPKR]. 2018. N 24. P. 18–26. (In Rus).

15. Sheriiazdanov B. Local self-government of Kazakhstan and Russia (comparative analysis) // Kazakhstan. Spectrum. Scientific journal [Kazakhstan. Spektr. Nauchnyi zhurnal]. 2020. N 4 (96). P. 63–76. (In Rus).
16. Berry D. Rejecting 'all the faces of subjugation': Daniel Guérin on direct democracy, self-management and individual autonomy // Journal of Political Ideologies. 2019. Vol. 24. Is. 3. P. 314–336.
17. Brasher R. (ed.) Politics of ethnicity and federalism in Pakistan: local, national, and comparative perspectives. Karachi : Oxford University Press, 2020.
18. Calabrese T., Williams D., Gupta A. Does Participatory Budgeting Alter Public Spending? Evidence from New York City // Administration & Society. 2020. Vol. 52. Is. 9. P. 1382–1409.
19. Chmielewska-Szlajfer H. Reshaping Poland's Community after Communism: Ordinary Celebrations. Cham : Springer International Publishing: Palgrave Macmillan, 2019.
20. Conteh Ch. Multilevel governance through a strategic lens: Innovation policy delivery in Ontario // Canadian Public Administration. 2020. Vol. 63. Is. 3. P. 429–449.
21. Fox C. A. Is All Politics Local? Determinants of Local and National Election Campaigns // Comparative Political Studies. 2018. Vol. 51. Is. 14. P. 1899–1934.
22. Gronow A., Wagner P., Ylä-Anttila T. Explaining collaboration in consensual and conflictual governance networks // Public Administration. 2020. Vol. 98. Is. 3, P. 730–745.
23. Hendrick R., Degnan R. P. In the Shadow of State Government: Changes in Municipal Spending After Two Recessions // American Review of Public Administration. 2020. Vol. 50. Is. 2.
24. Huff G. B., Thomas E. A., McNabb N. (eds.) Community resilience handbook. Chicago, Illinois : American Bar Association, 2020.
25. India VNR 2020: decade of action, taking SDGs from global to local. New Delhi : Niti Aayog, Government of India, 2020.
26. Jimenez B. S. Municipal Government Form and Budget Outcomes: Political Responsiveness, Bureaucratic Insulation, and the Budgetary Solvency of Cities // Journal of Public Administration Research and Theory. 2020. Vol. 30. Is. 1. January. P. 161–177.
27. Mallinson D. J. Cooperation and Conflict in State and Local Innovation during COVID-19 // American Review of Public Administration. 2020. Vol. 50 (6–7). P. 543–550.
28. Malito D. V., Umbach G., Bhuta N. (eds.) Palgrave Handbook of Indicators in Global Governance. Cham : Springer International Publishing: Palgrave Macmillan, 2018.
29. Mlambo V. H., Zubane S. P., Mlambo D. N. Conceptualization to amendment: Kakinada as a smart city // Journal of Public Affairs. 2018. Vol. 19. Is. 1.
30. Molyneaux L., Head B. Why information and transparency about electricity matter: Fragmentation of governance and accountability under New Public Management // Australian Journal of Public Administration. 2020. Vol. 79. Is. 1. P. 143–164.
31. Piñeira Mantiñán M. J., González J. R., González Pérez L. M. New models of urban governance in Spain during the post-crisis period: the fight against vulnerability on a local scale // Territory, Politics, Governance. 2019. Vol. 7. Is. 3. P. 336–364.
32. Purwanto E. A., Pramusinto A. Decentralization and functional assignment in Indonesia: the case of health and education services // Policy Studies. 2018. Vol. 39. Is. 6. P. 589–606.
33. Smékalová L. Evaluating the cohesion policy: targeting of disadvantaged municipalities. Administratie si Management Public. 2018. Vol. 31. P. 143–154.
34. Shockley B. et al. Exaggerating good governance: Regime type and score inflation among executive survey informants // Governance. 2017. Vol. 31. Is. 4. P. 643–664.
35. Vantaggiato F. P. Regulatory relationships across levels of multilevel governance systems: From collaboration to competition // Governance. 2019. Vol. 33. Special Issue: Modes of Regulatory Governance: A Political Economy Perspective. P. 173–189.
36. Zaytseva T., Nezhina T. Involving Young People in State and Municipal Service: The Experience of Russian Regions // Public Administration Issues. 2019. N 1. P. 160–189.
37. Zhang X. (ed.) Remaking Sustainable Urbanism: Space, Scale and Governance in the New Urban Era. Singapore : Springer Singapore: Palgrave Macmillan, 2019.

About the author:

Revekka M. Vulfovich, Professor of the Chair of the State and Municipal Management of North-West Institute of Management, Branch of RANEPA (St. Petersburg, Russian Federation), Doctor of Science (Political Science), Professor; vulfovich-rm@ranepa.ru

DOI 10.22394/1726-1139-2021-12-33-47

К определению феномена гибридного применения силы и проблеме вмешательства во внутренние дела государства*

Коростелёв С. В.

Секретариат Совета Межпарламентской Ассамблеи государств-участников Содружества Независимых Государств, Санкт-Петербург, Российская Федерация; ksv1@iacis.ru

РЕФЕРАТ

Целью настоящей статьи является устранение методологических разночтений в определении проблемы «гибридного» применения силы и возможности использования данного конструкта при вмешательстве во внутренние дела государств.

В любой конфликтной ситуации поведение государств при движении к своим национальным целям может быть объяснено через то, как они *комбинированно и синхронизированно* (как часто определяется в настоящее время — «гибридно» применяют доступные им средства понуждения и принуждения). В общем случае концептуально «гибридную войну» можно описать как «синхронизированное использование множественных инструментов национальной мощи, специально подбираемых для получения взаимоусиливающих эффектов в отношении конкретных уязвимостей во всем спектре общественных процессов.

Состояние современной среды безопасности привело к увеличению количества сфер столкновения интересов акторов, сложности и динамичности конфликтов, непредсказуемости их исходов. Формирование практики присвоения международной ответственности и развитие обеспечивающих ее международных институтов происходило постепенно и, в конечном итоге, привело к такому развитию международной среды безопасности, которое сделало обращение к «гибридности» для продвижения национальных интересов в процессе политической конкуренции за власть социальных групп или отдельных лиц с несовпадающими интересами неизбежным.

Проблема терминологии является одним из основных препятствий для четкого осмысления действия конструкта «гибридности» в политической конкуренции. Активное использование пропагандой определения «гибридный» в сочетании с терминами «война», «угрозы», «боевые действия в серой зоне», «операции», «тактика», «соревнование, не переходящее в состояние войны» привело к значительной запутанности в современном политическом дискурсе, поскольку данные термины практически никогда не увязаны с определением органами государственной власти желаемого для них состояния международных отношений. А если речь идет об исходе столкновения интересов акторов в соревновании или конфликте, то такое желаемое состояние «исторически» определяется термином «победа».

Таким образом, определение содержания состояния «победа» является необходимой отправной точкой для начала анализа возможностей обращения к каждому из инструментов национальной мощи в «гибридном» противостоянии.

Ключевые слова: интервенция; вмешательство; гибридное применение силы; понуждение; принуждение; среда безопасности; миротворчество; поддержание мира; цели, формы и способы интервенции/вмешательства

Для цитирования: *Коростелев С. В.* К определению феномена гибридного применения силы и проблема вмешательства во внутренние дела государства // Управленческое консультирование. 2021. № 12. С. 33–47.

* Публикация подготовлена при поддержке Российского фонда фундаментальных исследований (проект № 19-011-00156 А) «Легитимация вмешательства во внутренние вооруженные конфликты (международные правовые аспекты)».

On Qualification of the Phenomenon of Hybridism of the Use of Force and the Problem of Interference in Internal Affairs of a State

Stanislav V. Korostelev

Secretariat of the Council of the Interparliamentary Assembly of the Commonwealth of Independent States, Saint Petersburg, Russian Federation; ksv1@iacis.ru

ABSTRACT

The purpose of this article is to eliminate methodological discrepancies in the definition of the problem of "hybrid" use of force and the possibility of using this construct when interfering in the internal affairs of states.

In any conflict situation, the behavior of states in moving towards their national goals can be explained through how they do combine and synchronize (as it is often defined at the present time — «hybrid») the use of means of compellence and coercion available to them. In general, conceptually «hybrid war» can be described as "the synchronized use of multiple instruments of national power, specially selected to obtain mutually reinforcing effects on specific vulnerabilities across the entire spectrum of social processes.

The substance of the modern security environment has led to an increase in the number of areas of conflict of interests of actors, the complexity and dynamism of conflicts, and the unpredictability of their outcomes. The formation of the practice of attribution of international responsibility, and the development of the international institutions supporting it, took place gradually and, ultimately, led to such a development of the international security environment, which made an appeal to «hybridity» to promote national interests in the process of political competition of social groups or individuals with divergent interests for power inevitable.

The problem of terminology is one of the main obstacles to a clear understanding of the operation of the «hybridity» construct in political competition. The active use of the definition «hybrid» by propaganda in combination with the terms «war», «threats», «hostilities in the gray zone», «operations», «tactics», «competition does not turn into a state of war» political discourse, since these terms are almost never linked to the definition of the desired state of international relations by the state leadership. And if we are talking about the outcome of the collision of interests of actors in competition or conflict, then this desired result is «historically» defined by the term «victory».

Thus, the definition of the substance of «victory» is a necessary initial point to onset analyzing the possibilities of turning to any of the instruments of national power in a «hybrid» confrontation.

Keywords: intervention; interference; hybridism of the use of force; compellence; coercion; security environment; peacebuilding; peacemaking; objectives, forms and methods of intervention / interference

For citing: Korostelev S.V. On Qualification of the Phenomenon of Hybridism of the Use of Force and the Problem of Interference in Internal Affairs of a State // Administrative consulting. 2021. No. 12. P. 33–47.

Политике можно дать определение как процессу конкуренции за власть социальных групп или отдельных лиц с несовпадающими интересами. В обеспечении такого процесса постоянно происходит описание, объяснение и предсказание событий политической действительности, т.е. производится поиск ответов на вопросы «кто», «где», «что», «когда» и «каким образом» получает в этом мире. Одним из «каким образом получает?» является применение силы, в том числе вооруженной. Вооруженное и другие формы прямого или косвенного применения силы, угрожающего суверенной правосубъектности и политической независимости государств, всегда получают оценку в межгосударственной практике, а если применение силы выходит за рамки парадигмы Устава ООН — государству-нарушителю присваивается международная ответственность [2].

Силовые средства, находящиеся в арсенале международных акторов, могут быть с высокой степенью условности разграничены на «применение силы» (принуждение)

с использованием средств и методов ведения военных действий и «понуждение» — воздействие на акторов с использованием экономических, дипломатических и иных «невоенных» средств [1, с. 9][1].

В «Декларации о недопустимости интервенции и вмешательства во внутренние дела государств»[2] (1981 г.) используются два термина«intervention» и «interference» без установления между ними каких-либо формальных границ. Это приводит к тому, что оба термина зачастую переводятся тождественно как «вмешательство».

«Декларация о недопустимости вмешательства во внутренние дела государств, об ограждении их независимости и суверенитета»[3] (1965 г.) разделяет виды вмешательства intervention в общем смысле на вооруженное вмешательство armed intervention (определяя его как синоним «агрессии») и все другие формы прямого или косвенного вмешательства interference. Также из текста данной декларации можно выделить обращение к терминам, таким как «прямое вмешательство» (direct intervention), «подрывные действия» (subversion) и «все формы косвенного вмешательства» (indirect intervention).

Для целей данной статьи предлагается проводить разделение форм вмешательства «на применение силы (вмешательство с использованием методов и средств ведения военных действий)» — для термина «intervention», и «вмешательство с использованием экономических, дипломатических и иных «невоенных» средств» — для термина «interference».

Так же представляется возможным предположить, что за исключением «военных» средств, все иные средства достижения национальных целей, в широком смысле, могут быть определены как средства ведения «политической войны»[4], поскольку последствия их применения не имеют явных и мгновенно обнаруживаемых последствий, таких как разрушения, человеческие жертвы, потоки беженцев, ущерб окружающей среде и т. д.

Определение «гибридности» применения силы

В любой конфликтной ситуации поведение государств при движении к своим национальным целям может быть объяснено через то, как они комбинированно и синхронизированно (как часто определяется в настоящее время — «гибридно» [7]) применяют доступные им средства понуждения и принуждения. В общем случае концептуально «гибридную войну» можно описать как «синхронизированное использование множественных инструментов [национальной] мощи, специально подбираемых для получения взаимоусиливающих эффектов в отношении конкретных уязвимостей во всем спектре

---

[1] Также предлагается определять при использовании англоязычных текстов «*принуждение*» как «coercion», «*понуждение*» как «compellence».

[2] Документ ООН A/RES/36/103 [Электронный ресурс]. URL: https://documents-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/412/19/IMG/NR041219.pdf?OpenElement (дата обращения: 20.08.2021). См. п. 1: Ни одно государство или группа государств не имеет права осуществлять интервенцию или вмешательство в любой форме и по какой бы то ни было причине во внутренние и внешние дела других государств.

[3] Документ ООН A/RES/2131(XX) [Электронный ресурс]. URL: https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/internal_affairs_decl.shtml (дата обращения: 20.08.2021). См. п. 1: Никакое государство не имеет права вмешиваться прямо или косвенно по какой бы то ни было причине во внутренние и внешние дела другого государства. Вследствие этого осуждаются не только вооруженное вмешательство, но также все другие формы вмешательства и всякие угрозы, направленные против правосубъектности государства или против его политических, экономических и культурных элементов.

[4] См.: Kathleen J. McInnis, Martin A. Weiss. Strategic Competition and Foreign Policy: What is “Political Warfare”? IF11127. March 8, 2019 [Электронный ресурс]. URL: https://crsreports.congress.gov (дата обращения: 20.08.2021).

общественных процессов, а данная парадигма описывается аббревиатурой MIDFIELD[1]: военные (military), информационные (informational), дипломатические (diplomatic), финансовые (financial), разведывательные (intelligence), экономические (economic), правовые (law), предоставление поддержки (development) [2, с. 469]. Таким образом, как «гибридные» могут определяться лишь системные действия государственного механизма в целом, но ни в коем случае — действия одного-двух элементов национальной мощи. Соответственно, политика как процесс является, прежде всего, искусством комбинации и синхронизации использования доступных инструментов национальной мощи для получения синергетических эффектов в полном спектре общественных процессов при движении к национальным целям.

Является ли проблема «гибридности» новой для международных отношений? Очевидным ответом является «нет». Гибридная война — это не новая и неизбежная проблема, характерная именно для современной стратегической среды взаимодействий в сфере безопасности. В истории человечества не было ни одной войны, которую можно было бы определить «негибридной».

В качестве иллюстрирующего примера можно рассмотреть факт торговли нейтральной Испании с воющими сторонами в ходе Второй мировой войны. Нейтралитет этого государства был выгоден всем — как самой Испании, переживавшей последствия гражданской войны, так и воюющим сторонам: Испания была в то время единственным крупным поставщиком вольфрама на мировом рынке, но в то же время обладала чрезвычайно протяженной береговой чертой, и ее вступление в войну, или ее оккупация одной из воюющих сторон, привела бы к стратегическому перенапряжению воюющих, поскольку ведение войны против такого государства или его оборона были бы чрезвычайно затратными. Например, в случае установления контроля над ее ресурсами, Германия вынужденно бы «поворачивалась спиной» к Советскому Союзу. А для союзников по антигитлеровской коалиции задача обеспечения военных действий при длинных и небезопасных коммуникациях через Атлантику также была бы слишком затратной. Сторонам было намного выгоднее сохранить Испанию в качестве нейтрального источника поставки чрезвычайно необходимого для военной промышленности сырья. Таким образом, на территории Испании осуществлялось экономическое соревнование — стратегический материал продавался за наибольшую цену, которую могли бы предложить воюющие [3, с. 218–221; 8, с. 253].

Также в качестве примера политического маневрирования в ходе Второй мировой войны можно исследовать экономическое сотрудничество СССР и Японии. После начала боевых действий в Европе советское правительство, желая избежать войны на два фронта, заключило в апреле 1941 г. с правительством Японии Пакт о нейтралитете[2]. Япония, даже после нападения на США и последовавшего объявления Германией войны Соединенным Штатам, продолжала разрабатывать ресурсы на советской территории Сахалина. То есть, фактически обеспечивалось нефтепродуктами ведение боевых действий против своего союзника, хотя и в несущественном объеме [см.: 4].

Наиболее ярким примером несомненной «победы» в информационном противостоянии в ходе холодной войны являются запуски первого спутника и человека в космос. США в эту эпоху находились на более высоком уровне развития ракетно-космической техники. Так, например, на вооружении ВМС США уже состояли стратегические подводные лодки типа Джордж Вашингтон, способные осуществлять

[1] Joint Doctrine Note 1–18. Strategy. II-8. 25 April 2018 [Электронный ресурс]. URL: https://www.jcs.mil/Portals/36/Documents/Doctrine/jdn_jg/jdn1_18.pdf?ver=2018-04-25-150439-540 (дата обращения: 20.08.2021).

[2] Например: Пакт о нейтралитете между СССР и Японией [Электронный ресурс]. URL: http://www.ru.emb-japan.go.jp/RELATIONSHIP/MAINDOCS/1941.html (дата обращения: 13.11.2015).

запуск баллистических ракет из подводного положения. Подводный старт, несомненно, является на много порядков более сложной задачей, чем простой баллистический запуск. Тем не менее, правильно расставленные приоритеты информационной политики закрепили за СССР на долгие годы репутацию ведущей космической державы.

Как минимум данные примеры иллюстрируют сочетание политических, экономических, дипломатических, военных и иных усилий, которые обеспечивались интенсивной пропагандой и контрпропагандой противоборствующих сторон, для обеспечения выигрыша в противостоянии.

Какие же реальные причины вызвали в настоящее время к жизни интенсивное обращение к термину «гибридный»? Очевидно, что, во-первых и главным образом, его пропагандистской яркостью; во-вторых, относительная новизна дискурса о гибридном характере войны заключается в трансформации организации общественной жизни, возрастающей сложности организации среды безопасности, которая соответственно привела к изменению содержания понятия «объект применения силы». Новым объектам применения силы, в свою очередь, должны соответствовать средства и способы, которые могут использоваться конкурирующими за власть акторами. Участники международных взаимодействий встали перед необходимостью менять доктрину применения силы, систему обороны государства, встраиваться в глобальные экономические связи. А все это требует значительных ресурсных затрат и их перенаправления в иные, очень часто вновь создаваемые сферы деятельности.

В процессе оценки современной среды безопасности неожиданным образом проявляются одновременно как усиление, так и, наоборот, ослабление неоднозначностей в характеристиках ее свойств, что приводит к тому, что лица, принимающие решения (далее — ЛПР), не способны действовать в новом контексте[1].

Сложность исследования проблемы «гибридности» применения силы состоит в том, что оценивать приходится не только военную составляющую национальной мощи государства-соперника, но и его возможности по мобилизации других элементов как своей национальной мощи, так и его союзников, которые также включены в глобализованную среду [5]. Если национальная военная мощь практически полностью находится под контролем государства, то иные элементы более глубоко включены в глобализированные отношения, сегментированы, распылены, замаскированы в сложной системе связей, где не может существовать гарантированной стабильности ввиду взаимодействий большого количества акторов с непостоянными интересами.

Углубление процессов глобализации, усиление экономической взаимозависимости и информационная прозрачность привели к тому, что конкурирующие акторы получили доступ к информации о действительной мощи противника и у них появилось осознание того, что существование у противника с сильной военной организацией уязвимостей в «невоенных» сферах при синхронном использовании против него широкого спектра ненасильственных средств может изменить *status quo* даже без обращения к вооруженному насилию[2]. Более того, процессы глобализации по-

[1] В общем случае состояние свойств среды безопасности определяется акронимом VUCA (volatility, uncertainty, complexity, ambiguity — изменчивость, неопределенность, сложность и неоднозначность). См., например: Yarger H. R. Strategic Theory for the 21st Century: The Little Book on Big Strategy. Carlisle Barracks, PA: U. S. Army War College, Strategic Studies Institute, 2006 [Электронный ресурс]. URL: http://www.strategicstudiesinstitute.army.mil/ (дата обращения: 10.06.2021).

[2] Одна из уязвимостей сильных держав заключается в том, что они связаны режимом международного права, установленного после Второй мировой войны. Данный режим налагает на государства обязанность проявлять сдержанность и вести политический диалог в сфере ограничения применения силы. Акторы-«негосударства» такими обязательствами не связаны.

зволяют конкурентам использовать экономическую открытость и находиться «внутри» критичной инфраструктуры противника.

Информационная прозрачность устранила большинство препятствий для осознания ограничений для применения военной мощи, как собственной, так и противника. В то же время, последствия противоборства в иных сферах международных взаимодействий приумножают значение фактора неоднозначности для прогнозирования исходов противостояния ввиду ежесекундного изменения баланса сил и изменения структуры и масштаба экономических взаимосвязей, и появления новых акторов.

Таким образом, можно видеть, что основная полезность термина «гибридная война» заключается в описании как изменяющегося характера противоборства международных акторов с использованием различных комбинаций всех доступных элементов своей мощи, так и возможностей для «асимметричного» получения преимуществ, — без обращения к военным стратегиям «разрушения» либо «истощения» противника, которые используются при полагании, главным образом, на «военный» компонент обеспечения национальной (только для акторов-государств) безопасности.

Проблема определения предмета «гибридности» в политическом дискурсе

Проблема терминологии является одним из основных препятствий для четкого осмысления действия конструкта «гибридности» в политической конкуренции. Активное использование пропагандой определения «гибридный» в сочетании с терминами «война», «угрозы», «боевые действия в серой зоне», «операции», «тактика», «соревнование, не переходящее в состояние войны», привело к значительной запутанности в современном политическом дискурсе, поскольку данные термины практически никогда не увязаны с определением органами государственной власти желаемого для них состояния международных отношений. А если речь идет об исходе столкновения интересов акторов в соревновании или конфликте, то такое желаемое состояние «исторически» определяется термином «победа». Таким образом, определение содержания состояния «победа» является необходимой отправной точкой для начала анализа возможностей обращения к каждому из инструментов национальной мощи в «гибридном» противостоянии.

Получившее широкое распространение в политологическом дискурсе узковедомственное толкование «гибридности» применения силы, было дано в статье начальника Генерального штаба Вооруженных Сил России В. Герасимова[1], опубликованной в 2013 г. По сути, была предложена методология «отрицаемого» применения военной силы («военные меры скрытого характера») и ее информационного обеспечения. То есть статья затрагивала вопросы направления строительства и развития Вооруженных Сил на долгосрочную перспективу, использования форм и способов их применения, и речь не шла о функционировании государственного механизма в целом. В соответствии с предложенной в статье В. Герасимова концепцией предлагается применять силу, не превышая порогов, за которыми следует присвоение международной ответственности, приходя к «открытому применению силы зачастую под видом миротворческой деятельности и кризисного урегулирования только на каком-то этапе, в основном для достижения окончательного успе-

[1] *Герасимов В.* Ценность науки в предвидении. Новые вызовы требуют переосмыслить формы и способы ведения боевых действий // Еженедельник «Военно-промышленный курьер». № 8 (476), 27 февраля 2013 г. [Электронный ресурс]. URL: https://vpk-news.ru/print/articles/14632 (дата обращения: 21.05.2021).

ха в конфликте». Но, обращение к применению силы является прерогативой как отдельного государства в целом, так и их объединений — универсальных и региональных международных организаций, а не их отдельных военных структур.

Именно государствами определяются набор и масштаб использования доступных им инструментов, которые они могут использовать для обеспечения национальной безопасности. Например, «миротворчеством» (peacemaking, peacebuilding) занимаются международные институты, а вооруженные формирования государств могут быть всего лишь участниками согласованной в рамках этих международных институтов деятельности по «поддержанию и восстановлению международного мира» (peacekeeping), которые осуществляются на основе мандата международной организации, либо соглашения конфликтующих сторон.

Правовые основания действий по поддержанию и восстановлению международного мира и безопасности, а также формы их осуществления, определены Уставом ООН и документами «Повестка дня для мира»[1] и «Дополнение к повестке дня для мира»[2].

Так, например, как миротворчество (как peacemaking) нормативные источники ООН определяют «действия, направленные на то, чтобы склонить враждующие стороны к соглашению, главным образом с помощью таких мирных средств, которые предусмотрены в гл. VI Устава ООН»[3].

Очень часто как «миротворчество» понимают действия, определенные в нормативных документах ООН как «миростроительство» (peacebuilding) — постконфликтные «действия по выявлению и поддержке структур, которые будут склонны содействовать укреплению и упрочению мира в целях предотвращения рецидива конфликта»[4], которые могут осуществляться также только при согласии конфликтующих сторон.

Действия по поддержанию мира (peacekeeping) в определении ООН могут быть «согласованными»[5] — это обеспечение присутствия ООН или других организаций в данном конкретном районе с согласия всех заинтересованных сторон, которое, как правило, связано с развертыванием военного и (или) полицейского персонала, а нередко и гражданского персонала ООН; и «принудительными» — когда СБ ООН на основании гл. VII Устава уполномочивает государства-члены применять вооруженные силы для осуществления нейтрального и беспристрастного военного присутствия в районах напряженности или конфликта, в том числе и при отсутствии

---

[1] «Повестка дня для мира». An Agenda for Peace Preventive diplomacy, peacemaking and peacekeeping. UN Document A/47/277 — S/24111 [Электронный ресурс]. URL: https://www.un.org/ruleoflaw/files/A_47_277.pdf (дата обращения: 21.05.2021).

[2] «Дополнение к повестке дня для мира». Supplement to an Agenda for Peace: Position Paper of the Secretary-General on the Occasion of the Fiftieth Anniversary of the United Nations. UN Document A/50/60, S/1995/1 [Электронный ресурс]. URL: https://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/UNRO%20S1995%201.pdf (дата обращения: 21.05.2021).

[3] «Повестка дня для мира», § 20. См. выше.

[4] «Повестка дня для мира», § 21. См. выше.

К таким действиям могут относиться: соглашения, прекращающие гражданский конфликт; разоружение; репатриация беженцев; консультации и обучение персонала по обеспечению безопасности; надзор за проведением выборов; содействие усилиям по защите прав человека; реформирование или укрепление правительственных учреждений; содействие формальным и неформальным процессам политического участия; экономическое и социальное развитие; обмены в области образования и изменения учебных программ; разминирование. См. «Дополнение к повестке дня для мира», § 55–59. См. выше.

[5] «Повестка дня для мира», § 20: обеспечение присутствия ООН или других организаций в данном конкретном районе с согласия всех заинтересованных сторон, которое, как правило, связано с развертыванием военного и (или) полицейского персонала, а нередко и гражданского персонала ООН. См. выше.

согласия всех затрагиваемых сторон, с целью выполнения ограниченного мандата для остановки агрессии или прекращения боевых действий[1].

Таким образом, действия по поддержанию мира (peacekeeping), осуществляемые как при согласии конфликтующих сторон, так и при отсутствии такового — это обеспечивающие формы применения формирований вооруженных сил государств, которые расширяют возможности международных институтов как по предотвращению конфликтов, так и в плане миротворчества и миростроительства.

Очевидным образом, использование вооруженных формирований в рамках мандатов международных институтов не может быть «скрытным». А выход действий вооруженных государственных формирований за рамки мандата международной, т. е. решения задач по поддержанию мира, т. е. для обеспечения миротворчества и миростроительства, неизбежным образом становится «нарушением мира» — международным преступлением.

Обращение к необходимости «отрицаемого» применения военной силы, конечно же, обусловлено тем, что в международном сообществе сформирована культура неприятия военной агрессии, оформленная в нормах международных правовых институтов ответственности государств и международных организаций. Субъекты международных взаимодействий, ведущие «гибридные» действия, не отрицают «в целом» своих действий именно потому, что в настоящее время аппарат международного права не предполагает международной ответственности за все способы применения силы, т. е. не за «понуждение» «политическими» средствами, а только за «принуждение» посредством военных средств. Для присвоения ответственности важны непосредственные последствия применения силы. А непосредственность последствий является очевидной лишь в тех случаях, когда агрессивное применение военной силы (регулируемое jus ad bellum) превышает установленные международным гуманитарным правом нормативные пороги (регулируемые jus in bello). Если нет нарушения мира, масштабных страданий людей, разрушения собственности, долговременного ущерба окружающей среде и т. д., то, как показывает практика, присвоения международной ответственности, как правило, не происходит. Немасштабное применение силы с неявными последствиями ее применения (например, неуничтожение живой силы и военной инфраструктуры противника, что является характерным для «обычных» военных действий) в межгосударственной практике до настоящего времени не определялось как агрессия.

Этот аспект может быть проиллюстрирован позицией Германии как государства, дважды развязывавшего мировые войны в XX в., при обсуждении Римского статута Международного уголовного суда. Было выдвинуто предположение, что «...агрессивное, крупномасштабное вооруженное нападение в явное нарушение Устава Организации Объединенных Наций, направленное против территориальной целостности другого государства и явно не имеющее оправдания согласно международному праву, составляет саму суть этого преступления... [Н]еобходимо прежде всего рассмотреть те случаи, когда одно государство в буквальном смысле слова пытается «захватить» или уничтожить другое государство или по крайней мере его части с помощью сконцентрированной и хорошо подготовленной мощи всего своего военного аппарата. ...[П]редставляется, что такие случаи агрессивных, крупномасштабных вооруженных нападений, направленных против территориальной целостности другого государства и явно не имеющих оправдания согласно международному праву, имеют следующие общие характеристики:

- такие нападения имеют определенный размах и определенные масштабы и являются ужасными по своей тяжести и интенсивности;

[1] «Повестка дня для мира», § 44; «Дополнение к повестке дня для мира»: § 8–22, 34–36. См. выше.

- такие нападения обычно приводят к самым серьезным последствиям, таким, как большие потери среди людей, обширные разрушения, порабощение и эксплуатация населения в течение продолжительного периода времени;
- такие нападения обычно преследуют цели, неприемлемые для международного сообщества в целом, такие, как аннексия, массовые разрушения, уничтожение, депортация или насильственное перемещение населения государства, подвергшегося нападению, или его частей либо разграбление государства, подвергшегося нападению, включая разграбление его природных ресурсов»[1] (эти цели необязательно должны открыто признаваться нападающим государством, но могут быть выведены из соответствующих фактов и обстоятельств)» [1, с. 108–111].

Ряд насильственных действий, в соответствии с данным заявлением, должны, в принципе, оставаться за пределами преступления агрессии: «... во многих регионах мира по-прежнему существуют многочисленные конфликтные ситуации, территориальные споры или другие опасные ситуации, влекущие за собой угрозу военных действий между различными государствами. Очень часто эти неурегулированные конфликты и полные напряженности, вражды и постоянной опасности ситуации характеризуются целым рядом насильственных действий и контрдействий.

В таких ситуациях спровоцированные или неспровоцированные боевые действия продолжают время от времени вспыхивать то там, то здесь. К сожалению, многие из этих ситуаций по-прежнему связаны с угрозой применения вооруженной силы или ее применением, причем порой это происходит довольно часто.

Это может принимать форму пограничных стычек, артиллерийских перестрелок и воздушных налетов через границу, вооруженных вторжений, блокад и других аналогичных действий, влекущих за собой применение вооруженной силы... [Т]акое использование вооруженной силы, даже если оно является весьма предосудительным и должно быть подвергнуто самому решительному осуждению, не обладает теми крайне серьезными характеристиками, которыми отличаются подлинные агрессивные войны, о которых шла речь выше. Кроме того, во многих из этих конфликтов бывает довольно трудно, а может даже и невозможно точно определить, кто прав, и кто виноват в той или иной конкретной ситуации»[2].

Таким образом, международная практика в сфере политико-правового обоснования актов применения силы устанавливает некоторые качественные пороги для масштаба использования военной мощи. «Гибридность» же применения силы, предполагающая использование кроме «военных» также и «политических» средств ведения войны, не только не может быть должным образом квалифицирована с помощью классического аппарата международного права, но и приводит к эрозии международного нормативного режима. Более того, разрушение правового режима, как основы *status quo* международной системы, является ее главной специальной целью[3].

Создаваемые скрытным применением военной силы состояния неоднозначности и неопределенности в международных отношениях не являются его ключевыми задачами. В современной информационно-прозрачной среде скрыть и отрицать последствия нападения не представляется возможным — обращение к такому способу состоит лишь в предупреждении немедленной решительной и правомерной реакции жертвы нападения посредством как силовых, так и политических инструментов. То есть речь идет о превентивном изменении баланса сил таким образом, чтобы не дать возможности жертве нападения быстро мобилизовать и согласован-

---

[1] Документ ООН PCNICC/2000/WGCA/DP.4, С. 3.

[2] Документ ООН PCNICC/2000/WGCA/DP.4, С. 4.

[3] См.: Mumford, Andrew. Ambiguity in hybrid warfare. Hybrid CoE Strategic Analysis / 24. September 2020. P. 5 [Электронный ресурс]. URL: https://www.hybridcoe.fi/wp-content/uploads/2020/09/202009_Strategic-Analysis24-1.pdf (дата обращения: 26.05.2021).

но и синхронно применить широкий спектр элементов национальной мощи как собственных, так и союзников, к которым обращаются в случае традиционного военного противостояния, для недопущения изменения status quo. Ответственность в форме санкций правонарушителю, несомненно, будет присвоена, но политическая ситуация (баланс сил) после акта условно «неагрессивного» последовательно-пошагового использования немасштабных актов военной силы будет уже совершенно иной.

Теория политического реализма устанавливает, что «в случае отсутствия, как общности интересов, так и баланса сил, международного права не существует» [7, с. 296]. Очевидным образом, опираясь на данный постулат, можно заявить, что разрушение международного правового режима, предопределяемое невозможностью своевременного присвоения международной ответственности вследствие как скрытого применения военной силы, так и согласованного и синхронного с ним использования средств «политической» войны, приводит к изменению баланса сил.

Проблема определения содержания «победы» в «гибридной» войне

Традиционно мощь государства в международной системе определялась доступными ему ресурсами: большой территорией, населением, экономической мощью в общем смысле, наличием развитой оборонной промышленности, накопленными материальными ресурсами, и т. д. То есть это была «ресурсная» мощь. Отчасти, данный подход к оценке потенциала государства продолжает существовать и в настоящее время. Но вызовы современной глобальной экономики заставили государства перераспределять бо́льшее количество ресурсов на поддержание экономического благосостояния населения и обеспечение конкурентоспособности экономики, что негативным образом сказалось на их частной обороноспособности.

Также глобализация стала менять сущность мощи государства — она сейчас определяется его вовлеченностью в глобальные экономические отношения. Средства разрешения конфликтов стали более сложными и многомерными, сетевыми. Появились новые акторы-«негосударства», обладающие подчас гораздо бо́льшим общим влиянием, чем государства. Причем они могут иметь интересы как совпадающие, так и отличные от интересов государств, с территориями которых они связаны. В свою очередь состояние современной среды безопасности привело к увеличению количества сфер столкновения интересов акторов, сложности и динамичности конфликтов, непредсказуемости их исходов.

Объединение акторов-государств и «негосударств» для противодействия вызовам и угрозам происходит не на основе собственных ресурсов, территории и т. д., а на основе выявления совпадающих интересов. Информационная связанность и прозрачность позволяют выявлять такие интересы практически в режиме реального времени.

Таким образом, акторы, не имеющие достаточных (в традиционном для индустриального мира понимании) средств реализации власти во внешнем мире, могут усилить свою мощь за счет контроля информации о балансе сил, интересах акторов. Сетевые взаимосвязи используются как государствами, так и акторами-«негосударствами», в том числе экстремистскими и террористическими группами для усиления своей мощи. В этом случае баланс сил меняется с меньшей привязкой к геополитическим ограничениям и с бо́льшим полаганием на идеи и возможностью их глобального распространения. Именно так происходят изменения в повестке дня работы системы международной безопасности и проявляются новые «гибридные» способы, которыми государства или их объединения, равно как и иные акторы, реализуют свою мощь, но не только лишь «скрытым» применением ее военного компонента.

Если ранее при обсуждении вопросов военной доктрины шел дискурс об асимметричности использования военных средств, то в настоящее время именно «гибридность» является наиболее яркой характеристикой «асимметричности» современных форм противостояния акторов, т. е. умелым использованием всего спектра средств парадигмы MIDFIELD для достижения целей в противостоянии — достижения «победы».

Сетевая и экономическая взаимосвязанность позволяет условно «слабым» акторам находить возможности для парирования мощи «сильных», например, через нанесение ущерба репутации, или провоцирование на невыгодные действия, избегая открытого военного или экономического противостояния. При этом «слабые» акторы лишены главного недостатка мощных держав — они менее инерционны в принятии решений по использованию форм и средств применения силы в любой избранной ими сфере противостояния.

Экономические последствия решения о необходимом применении силы, конечно же, учитываются, если под угрозу поставлены жизненные и важные интересы нации, например, такие как ограничение возможности обеспечивать необходимый темп экономического роста. Так, например, китайское правительство предполагает, что для недопущения чрезмерной безработицы и социальных волнений, т. е. обеспечения внутренней стабильности, ему необходимо обеспечивать темпы роста экономики до 8% в год, что естественным образом будет невозможным на фоне масштабного конфликта [6, с. 12].

Обращение к «гибридности» при движении к национальным целям в условиях высококонкурентной глобализации является неизбежным способом применения силы, так как только она позволяет обеспечивать экономический рост. Акторы должны быстро адаптироваться к изменениям свойств среды безопасности, и таким образом, чтобы избегать втягивания в масштабные и продолжительные вооруженные конфликты, — т. е. переводить конфликты в «политическую сферу». Вне зависимости от характера конфликта уничтожение сил противника уже не может быть желаемой стратегической целью, поскольку победа в лишь военном компоненте парадигмы MIDFIELD автоматически не гарантирует окончательной политической победы в международной системе, построенной вокруг концепта приоритета прав человека. Если ранее в войнах, сопровождавших существование системы сильных государств — единственных международных акторов, уничтожение сил противника приводило к стратегической победе, то в глобализованном децентрализованном мире, где государства сосуществуют с акторами-«негосударствами», такое применение силы чаще всего приводит к стратегическим потерям. Расширение возможностей по ведению конфликта для заведомо малых акторов-«негосударств» приводит к тому, что боевые действия, которые пытаются вести государства с целью уничтожения сил противника, в современных условиях превращаются для них в войну «на истощение»: заведомо менее «боеспособные» силы стремятся затянуть конфликт так, чтобы цена человеческих потерь и других ресурсов разрушила национальное единство и волю к победе их более сильного противника. А значительные потери людских ресурсов и гражданского населения, которые становятся очевидными ввиду информационной прозрачности современной среды, приводят к непризнанию победы основными международными акторами. То есть из уравнения «гибридности» исключается очень важный компонент «L» — в части правовых обязательств государства, главным образом, в сфере обеспечения прав человека: достижение победы «любой ценой» в парадигме ООН и современной культуре является неприемлемым. И такое «проседание», естественным образом, учитывается и усиливается противниками в информационном компоненте «I». «Гибридность» по своей сути увеличивает влияние гражданского населения на политическую волю, определяющую исход конфликта.

Решению на применение силы всегда должно предшествовать четкое определение политических целей, связей между ними и доступными средствами. Это необходимо для понимания того, в чем должно заключаться содержание «победы»: «над кем», «где», «когда», как долго она обеспечит желаемое состояние международных отношений, будет ли признана другими участниками международного общения, обеспечит ли она движение к национальным целям и т. д.

«Гибридность» по своей сути является формой организации деятельности государства по применению всех элементов национальной мощи во внешней среде при движении к национальным целям. Она неизбежным образом затрагивает сложную проблему вмешательства во внутренние дела противостоящих акторов-государств. Вмешательство как таковое осуществляется для изменения свойств противостоящих государств, наций и/или акторов-«негосударств» и, тем самым, для создания такой политической среды, которая позволяет достичь вмешивающемуся государству своих стратегических целей. В этом случае «гибридное» применение силы государством для вмешательства во внутренние дела противника предполагает необходимое и достаточное, синхронное и совместное, использование всех элементов собственной национальной мощи для «асимметричного» воздействия также на все элементы национальной мощи противника.

Определение предмета вмешательства во внутренние дела государств

Современный международный политико-правовой режим, в основе которого лежат положения Устава ООН, определяет, что ни одно государство не имеет права вмешиваться прямо или косвенно по какой бы то ни было причине во внутренние и внешние дела какого-либо другого государства.

Из обязанностей государств, выведенных из их общего интереса и сформулированных в ряде документов ООН[1] в эпоху противостояния ведущих держав в период холодной войны, можно выделить цели, формы и способы вмешательства в широком смысле.

Цели вмешательства: нарушение территориальной неприкосновенности, международно признанных границ, политического, социального или экономического порядка государств, свержение или изменение политической системы других государств или их правительств, порождение напряженности между двумя или более государствами или лишение народов их национальной самобытности и культурного наследия[2].

Формы вмешательства (совместно для intervention и interference): вооруженная интервенция, подрывная деятельность, военная оккупация или какие-либо иные формы интервенции и вмешательства, явные или скрытые, направленные против другого государства или группы государств, или любые акты военного, политиче-

---

[1] Проект Декларации прав и обязанностей государств (документ ООН A/RES/375(IV) [Электронный ресурс]. URL: https://undocs.org/ru/A/RES/375%28IV%29 (дата обращения: 20.08.2021)); Декларация о принципах международного права, касающихся дружественных отношений и сотрудничества между государствами в соответствии с Уставом Организации Объединенных Наций (документ ООН A/RES/2625(XXV), URL: https://undocs.org/ru/A/RES/2625%20%28XXV%29); Декларация об укреплении международной безопасности (документ ООН A/RES/2734(XXV), URL: https://undocs.org/ru/A/RES/2734%20%28XXV%29); Декларация о недопустимости вмешательства во внутренние дела государств и об ограждении их независимости и суверенитета (документ ООН A/RES/2131(XX), URL: https://undocs.org/ru/A/RES/2131%20%28XX%29); Определение агрессии (документ ООН A/RES/3314(XXIX), URL: https://undocs.org/ru/A/RES/3314%20%28XXIX%29) (дата обращения: 15.06.2021).

[2] Документ ООН A/RES/36/103, п. II (а); Документ ООН A/RES/2131(XX), п. 2.

ского или экономического вмешательства во внутренние дела другого государства, включая акты репрессалий с использованием силы[1].

Способы вмешательства:

- предоставление территории государства для ее использования каким-либо образом, который нарушал бы суверенитет, политическую независимость, территориальную неприкосновенность и национальное единство или нарушал политическую, экономическую и социальную стабильность другого государства[2];
- осуществление любых насильственных действий, которые лишают народы, находящиеся под колониальным господством или иностранной оккупацией, их права на самоопределение, свободу и независимость[3];
- осуществление любых действия или попыток в какой бы то ни было форме или под каким бы то ни было предлогом, направленных на дестабилизацию или подрыв стабильности другого государства или любого из его институтов[4];
- содействие, поощрение или поддержка, прямо или косвенно, мятежной или сепаратистской деятельности в других государствах под каким бы то ни было предлогом, или какие-либо действия, направленные на нарушение единства или подрыв, или свержение политического строя других государств[5];
- финансирование и вербовка наемников на своей территории обучения или засылки таких наемников на территорию другого государства и предоставление средств, включая финансирование, для оснащения и транзита наемников[6];
- заключение соглашений с другими государствами, имеющих своей целью осуществление интервенции или вмешательства во внутренние и внешние дела третьих государств[7];
- осуществление каких-либо мер, рассматриваемых в контексте конфронтации между великими державами, которые привели бы к укреплению существующих военных блоков или к созданию или укреплению новых военных союзов, договоренностей о взаимных обязательствах, развертыванию интервенционистских сил или созданию военных баз и других связанных с ними военных сооружений[8];
- осуществление любых клеветнических кампаний, оскорбительной или враждебной пропаганды с целью осуществления интервенции или вмешательства во внутренние дела других государств[9];
- осуществление любых мер в своих международных отношениях в экономической, социальной, технической и торговой областях, которые в нарушение Устава ООН могут представлять собой применение силы или вмешательство во внутренние или внешние дела другого государства, препятствуя ему тем самым свободно определять свое политическое, экономическое и социальное развитие путем:
- использования программ внешней экономической помощи;
- осуществления многосторонних или односторонних экономических репрессалий или блокад;
- использования транснациональных или многонациональных корпораций, находящихся под его юрисдикцией или контролем, в качестве средств политического давления или принуждения против другого государства[10];

---

[1] Документ ООН A/RES/36/103. См. выше, п. II (c).
[2] Там же, п. II (b).
[3] Там же, п. II (d).
[4] Там же, п. II (e).
[5] Там же, п. II (f).
[6] Там же, п. II (g).
[7] Там же, п. II (h).
[8] Там же, п. II (i).
[9] Там же, п. II (j).
[10] Там же, п. II (k).

- использование или искажение вопросов о правах человека в качестве средства вмешательства во внутренние дела государств, оказания давления на другие государства или создания атмосферы недоверия и беспорядка в пределах государств и между государствами или группами государств[1];
- использование практики терроризма в качестве государственной политики против других государств или против народов, находящихся под колониальным господством, иностранной оккупацией или под гнетом расистских режимов, в том числе, недопущение предоставления какой-либо помощи, использование или проявление терпимости в отношении террористических групп, саботажников или лиц, ведущих подрывную деятельность против третьих государств[2];
- организация, обучение, финансирование или вооружение политических и этнических групп на своих территориях или территориях других государств с целью осуществления подрывной деятельности, создания беспорядков или волнений в других странах[3];
- осуществление любой экономической, политической или военной деятельности на территории другого государства без его согласия[4].

Классификация целей, форм и способов вмешательства, несмотря на то что она была осуществлена на базе толкования норм Устава ООН, характерного для «индустриальной» эпохи, сохраняет свою актуальность для квалификации «гибридного» применения силы в эпоху «сетевой», т. е. глобализованной, организации мирового сообщества.

Парадигма ООН, ориентированная на обеспечение прав человека, получила признание не немедленно после принятия Устава ООН. Формирование практики присвоения международной ответственности и развитие обеспечивающих ее международных институтов происходило постепенно и, в конечном итоге, привело к такому состоянию международной среды безопасности, которое сделало обращение к «гибридности» для продвижения национальных интересов в процессе политической конкуренции за власть социальных групп или отдельных лиц с несовпадающими интересами неизбежным. Обращение к военным средствам разрешения противоречий (intervention), как правило, приводит к присвоению международной ответственности. В то же время, бо́льшее полагание на различные формы сочетания «несиловых» — «политических» средств противоборства (interference) при вмешательстве во внутренние дела государств, не вызывает немедленного и масштабного отторжения.

Литература

1. *Коростелёв С. В.* Политическая легитимация актов применения силы в международных отношениях : дис. ... д-ра полит. наук. Специальность 23.00.04: Политические проблемы международных отношений, глобального и регионального развития. СПб., 2021 [Электронный ресурс]. URL: https://disser.spbu.ru/files/2021/disser_korostelev.pdf (дата обращения: 23.09.2021).
2. *Коростелёв С. В.* Влияние свойств современной среды безопасности на определение содержания феномена «победа» и возможность применения норм международного гуманитарного права. Юридические формы переживания истории: практики и пределы : монография / под ред. С. В. Бочкарева. СПб. : Астерион, 2020. 694 с.
3. *Коростелёв С. В., Качук В. Н.* Некоторые аспекты влияния статуса нейтральности на торговые отношения государств // Вестник ИНЖЭКОНА. Сер. Экономика. 2011. № 3(46). С. 218–221.
4. *Шалкус Г. А.* Создание и деятельность японских концессий на северном Сахалине в 1925–1944 гг. // Сибирский торгово-экономический журнал. 2008. № 7. С. 87–91.

[1] Там же, п. II (l).
[2] Там же, п. II (m); Документ ООН A/RES/2131(XX), п. 2.
[3] Документ ООН A/RES/36/103. См. выше, п. II (n).
[4] Там же, п. II (o).

5. *Cullen P. J., Reichborn-Kjennerud E.* MCDC Countering Hybrid Warfare Project: Understanding Hybrid Warfare. A Multinational Capability Development Campaign project. Norwegian Institute of International Affairs. January 2017.
6. *Harp James F.* The Evolution of the Trinity: A 21st Century "Hybrid" War Theory. USAWC STRATEGY RESEARCH PROJECT. 2011. 36 p.
7. *Morgenthau Hans J.* Politics Among Nations: The Struggle for Power and Peace. 6 ed. New York : McGraw-Hill, 1985.
8. *Wigg R.* Churchill and Spain: the Survival of the Franco Regime, 1940–45. Portland, Or. : Sussex Academic Press/ISBS, 2008.

Об авторе:

Коростелев Станислав Валентинович, Ответственный секретарь Объединенной комиссии при Межпарламентской Ассамблее государств — участников Содружества Независимых Государств по гармонизации законодательства в сфере безопасности и противодействия новым вызовам и угрозам (Санкт-Петербург, Российская Федерация), доктор политических наук, кандидат юридических наук, доцент; ksv1@iacis.ru

References

1. Korostelev S. V. Political legitimization of acts of the use of force in international relations: Doctoral dissertation. SPb., 2021 [Electronic source]. URL: https://disser.spbu.ru/files/2021/disser_korostelev.pdf (accessed: 23.09.2021). (In Rus).
2. Korostelev S. V. The influence of the properties of the modern security environment on the determination of the content of the "victory" phenomenon and the possibility of applying international humanitarian law. Legal forms of experience of history: practices and limits: monograph / ed. by S. V. Bochkarev. SPb. : Asterion, 2020. 694 p. (In Rus).
3. Korostelev S. V., Kachuk V. N. Some aspects of the impact of neutrality status on trade relations of states // Vestnik INGEKONA. Ser. Economics. 2011. N 3 (46). P. 218–221. (In Rus).
4. Shalkus G. A. Creation and activity of Japanese concessions in northern Sakhalin in 1925–1944 // Siberian Trade and Economic Journal [Sibirskii torgovo-ekonomicheskii zhurnal]. 2008. N 7. P. 87–91. (In Rus).
5. Cullen P. J., Reichborn-Kjennerud E. MCDC Countering Hybrid Warfare Project: Understanding Hybrid Warfare. A Multinational Capability Development Campaign project. Norwegian Institute of International Affairs. January 2017.
6. Harp James F. The Evolution of the Trinity: A 21st Century "Hybrid" War Theory. USAWC STRATEGY RESEARCH PROJECT. 2011. 36 p.
7. Morgenthau Hans J. Politics Among Nations: The Struggle for Power and Peace. 6 ed. New York : McGraw-Hill, 1985.
8. Wigg R. Churchill and Spain: the Survival of the Franco Regime, 1940–45. Portland, Or. : Sussex Academic Press/ISBS, 2008.

About the author:

Stanislav V. Korostelev, Executive Secretary of the Joint Commission under the Interparliamentary Assembly of the Commonwealth of Independent States on Harmonization of Legislation in the Sphere of Security and Countering Emerging Threats and Challenges (St. Petersburg, Russian Federation), Doctor of Science (Political Sciences), PhD in Jurisprudence, Associate Professor; ksv1@iacis.ru

DOI 10.22394/1726-1139-2021-12-48-69

Электронное правительство и граждане: эмпирическое исследование взаимодействия на официальном портале в Санкт-Петербурге

Кайсаров А. А.[1], *Кайсарова В. П.*[2], *Васильева Е. А.*[3, *]

[1]Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики», Санкт-Петербург, Российская Федерация
[2]Санкт-Петербургский государственный университет, Санкт-Петербург, Российская Федерация
[3]Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Северо-Западный институт управления РАНХиГС), Санкт-Петербург, Российская Федерация; *vasilieva_ea@bk.ru

РЕФЕРАТ
В статье исследуется соответствие теоретических концепций электронного правительства практическим результатам взаимодействия органов власти с гражданами при оптимизации управленческих процессов в муниципалитеты города федерального значения. Эмпирическая часть исследования построена на исследовании уровня электронного взаимодействия граждан и органов власти муниципальных образований по данным официального портала «Наш Санкт-Петербург» по авторским показателям и анализу данных. По выборке данных за 2015–2017 гг. авторы раскрывают ключевые факторы активности граждан, основные причины их обращений, выделяют проблемы и оценивают эффективность управленческой работы с электронными обращениями населения.

Ключевые слова: электронное правительство, электронное взаимодействие, официальный портал органов власти, измерители исполнительской дисциплины на портале, активность граждан

Для цитирования: *Кайсаров А. А., Кайсарова В. П., Васильева Е. А.* Электронное правительство и граждане: эмпирическое исследование взаимодействия на официальном портале в Санкт-Петербурге // Управленческое консультирование. 2021. № 12. С. 48–69.

E-Government and Citizens: An Empirical Study of Interaction on the Official Portal in St. Petersburg

Alexander A. Kaisarov[1], *Valentina P. Kaisarova*[2], *Elena A. Vasilieva*[3, *]

[1]NRU Higher School of Economics, Saint Petersburg, Russian Federation
[2]Saint-Petersburg State University, Saint Petersburg, Russian Federation
[3]Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (North-West Institute of Management of RANEPA), Saint-Petersburg, Russian Federation; *vasilieva_ea@bk.ru

ABSTRACT
This article examines the conformity of e-government theoretical aspects with practical outcomes of interaction between executive authorities and citizens while governance optimization. The empirical part of this study evaluates the current level of communication between local authorities and citizens via electronic resources based on the portal “Our Saint Petersburg” data. Citizens capacities and claims causes are revealed as well as portal functioning problems over the past two years.

Keywords: e-government, e-interaction, involvement of citizens, the official portal of government, performance discipline meters on the porta, the activity of citizens

For citing: Kaisarov A. A., Kaisarova V. P., Vasilieva E. A. E-government and citizens: an empirical study of interaction on the official portal in St. Petersburg // Administrative consulting. 2021. N 12. P. 48–69.

Введение

В настоящее время с внедрением в процессы публичного управления в России и ее регионах принципов клиентоориентированности информационно-коммуникационные технологии и новые форматы взаимодействия государства и граждан получают активное распространение. Эти возможности активно развиваются в связи необходимостью информационной открытости органов власти [5]. Специалисты указывают на важность более четкой идентификации основных субъектов электронного взаимодействия — государства и общества, определение значимости вовлечения граждан, как агента влияния на процессы трансформации городской среды [15; 20]. Именно проблема получения обратной связи, в том числе организация системы обращения граждан на официальные порталы органов власти, находит отражение в исследовательских проектах как в России, так и за рубежом. В научной среде такие варианты управления получили название «электронное правительство», «электронный муниципалитет». Это способы обеспечения равного доступа граждан к участию в принятии ключевых решений в жизни своей страны, региона или города [30].

Для российских городов и регионов актуальность исследования внедрения электронного взаимодействия государственной власти с гражданами в ходе письменных обращений связана как с оценками общих трендов, так и с малоизученной областью — показателями измерения этой работы с гражданами в системе электронного правительства, а также с выработкой мер по модернизации официальных сайтов такого субъекта управленческой деятельности в городе, как органов исполнительной власти.

Цель данной статьи — исследовать соответствие теоретического концепта электронного правительства как инструмента взаимодействия государства и граждан практическим результатам публичного управления на основе анализа данных официального портала «Наш Санкт-Петербург» и предложить возможные варианты улучшения оценки качества деятельности муниципальных администраций города при работе с обращениями граждан.

Обзор литературы

Научная разработанность проблемы построения системы электронного правительства и значимость этого института в публичном управлении характеризуются отсутствием однозначных оценок необходимости взаимодействия власти с населением именно в электронном формате. Первые исследования, связанные с вовлечением заинтересованных сторон, включая население, в планирование можно отнести к концу 60-х годов XX в. Позже процесс вовлечения общественности стал традиционно принятой частью таких процессов.

На данный момент тема участия общественности в принятии решений является мультидисциплинарной [10, с. 23], поскольку она органично вписана в основные принципы популярной концепции государственного управления New Public Management (далее — NPM), основанной на клиентоориентированности. Главной функцией государства как поставщика услуг для граждан согласно этой модели развития управления на уровне страны и на ее территориях является производство услуг, значимых для общества [4]. Для результативного государственного управления крайне важно наладить каналы «обратной связи» от потребителей (общества), чтобы поставлять необходимые услуги гражданам (т.е. услуги, отвечающие потребностям клиентов). Поэтому инструменты взаимодействия с населением в государственном, равно как и в муниципальном, управлении рассматриваются как неотъемлемая часть всей управленческой системы. Такое взаимодействие представляет собой систему методов и правил, в соответствии с которыми происходит коммуни-

кация между участниками процесса, т.е. представителями аппарата управления и членами общества. Совокупность процедур направлена на консультирование, вовлечение и информирование общества с целью предоставления населению возможности участвовать в процессе принятия решений [26, с. 8].

Bryson et al. [10, с. 21] подчеркивают важность коммуникативного аспекта в электронном правительстве для города, который связан с большим количеством заинтересованных лиц и разнообразием точек зрения и предпочтений по тем или иным вопросам. Население представляет собой самую многочисленную группу из этих заинтересованных сторон. Помимо населения, выделяют таких стэйкхолдеров общественных процессов, как представители власти, городские сообщества, компании, заинтересованные в том или ином проекте, поставщики, представители бизнес-сектора и др. [8, с. 86]. Отдельно в городе выделяют такие группы, как собственники земли, инициаторы развития и представители соседних территорий. Вовлеченность общественности в решение городских вопросов позволяет повысить степень актуальности предоставляемых населению услуг, увеличить их социальную ориентированность [8, с. 80].

Именно этот спектр участников развития территории с конца 1980-х гг. в англосаксонских странах, особенно в США, Канаде и Великобритании, привел к идее «электронной демократии» — возможности населения участвовать в управлении с помощью сети Интернет, посредством голосования или участия в публичных обсуждениях и процессах выработки решений. Этот термин стал применяться в более поздних научных работах с эквивалентом в английском языке electronic government (сокращенно e-government). Однако отношение к использованию этих новых технологий в муниципальном управлении остается неоднозначным.

Так, например, К. Карман, профессор университета Глазго, сторонник электронной формы взаимодействия с населением, считает, что эффективное построение системы электронных обращений граждан ведет к позитивным переменам, в том числе к повышению уровня доверия и поддержки власти, а также к росту открытости органов управления [11]. Выделяют и другие преимущества (возможности) электронного участия населения в управлении на территории перед другими формами: не требуется присутствие в конкретное время и в конкретном месте, большая свобода выбора при формулировке мнения гражданина, так как имеет место добровольное волеизъявление [27, с. 482]. Особенно важность внедрения и совершенствования форматов электронного правительства как механизма управления государством в XXI в. подчеркивается в монографии Худ и Магреттс [18].

В обобщенном виде трансформация теоретических подходов к концепции электронного правительства в сфере развития публичных услуг и публичного управления представлена в табл. 1 [3].

Д. Тапскотт [29] в своей книге о цифровой экономике одним из первых попытался дать трактовку электронному правительству (ЭП). Он сделал вывод о необходимости повсеместного и более активного распространения информационных технологий в государственном секторе и предположил, что ЭП должно стать сетью правительственных сайтов, объединяющих не только органы власти, но и деловое сообщество, и население (internetworking), потенциально включая в себя неограниченный круг предоставляемых услуг: от межведомственных коммуникаций внутри правительств до уплаты налогов конкретным человеком.

Е. Фрага [14] сформулировал конечную цель развития электронного правительства как повышение качества работы государственных служащих и упрощение рутинных процессов. Он также отметил возможности применения инструментов ЭП в сфере закупок для повышения прозрачности процедуры, традиционно связанной с конфликтами интересов и коррупционными скандалами.

На первичность гражданина по отношению к государству обратил внимание

Холмс [17], который рассуждал об электронном правительстве с позиции эффективного предпринимателя: поскольку базовой задачей государства является предоставление услуг населению, то все преобразования должны быть направлены на оптимизацию этого процесса: ЭП — инструмент, способный окончательно преобразовать привычные институты и, возможно, сформировать новые.

Наиболее общим, на наш взгляд, является определение электронного правительства, выдвинутое ООН и Американской ассоциацией государственных служащих (American Society for Public Administration) [25], как системы любых информационно-телекоммуникационных технологий, позволяющей облегчить деятельность органов публичной власти. Это также механизм, созданный для людей, заинтересованных в получении достоверной информации и готовых участвовать в жизни своего района, города, региона и государства.

Детально рассматривая возможности взаимодействия государства и общества, группа ученых из Нидерландов выдвинула тезис о том, что необходимо понимать ЭП как своеобразный способ выражения населением своих интересов по вопросам предоставления общественных услуг [24]. Хардер и Джордан [16] отмечают значительную роль информации, доступной на сайтах министерства, комитетов и, особенно, муниципальных образований.

Таким образом, в настоящее время преобладающим является представление о неизбежности внедрения новых технологий в государственное и муниципальное управление как фактора, существенно повышающего эффективность взаимодействия граждан и органов государственной власти.

Анализ теоретических подходов к вовлечению граждан в процесс принятия решений в режиме электронного правительства

Проблема вовлечения граждан в процессы принятия решений (Public participation) это, в общем смысле, — совокупность процедур проведения консультаций, привлечения и информирования общественности с тем, чтобы позволить гражданам внести свой вклад в решение какой-либо проблемы [26]. Идеи тесного взаимодействия государства и общества посредством информационных технологий активно обсуждаются исследователями [21], и выделяются сферы взаимодействия органов публичной власти с гражданами, коммерческими и иными организациями при использовании технологий электронного правительства (табл. 2).

Вовлечение граждан позволяет государству более активно реагировать на возникающие общественные запросы, так как население способно указывать направления развития, используя множество возможностей для артикуляции своих интересов. В то же время, государство снижает издержки сбора информации, что позволяет инвестировать в эффективные механизмы представления данных для общества. Информационно-коммуникационные технологии, такие, например, как онлайн-платформы, через которые граждане могут выражать свое мнение и формировать спрос на общественные блага, играют особую роль в создании и развитии партнерств и расширении связей между субъектами государственного управления [1].

Учитывая, что значимость участия гражданского общества в процессах принятия решений постепенно увеличивается [15], многие авторы особенно подчеркивают значимость двух основных форм организации взаимодействия граждан и государства: государство (органы публичной власти) — граждане (G2C) и граждане — государство (органы публичной власти) (C2G). Это определяет два основных инструмента: краудсорсинг для C2G и платформенное правительство (Government as a Platform) для G2C [22]. Однако к определению механизмов взаимодействия в процессе предоставления публичной услуги можно подойти иначе [9], например, представить этот процесс в виде стадий: разработка, реализация, контроль. Совмещая оба подхода

Таблица 1

Основные подходы к концепции электронного правительства в публичном управлении

Table 1. Key approaches to e-government in public administration

Автор	Подход к концепции	Ориентир применения концепции	Особенности подхода в публичном управлении
Тапскотт (Tapscott)	Internetworking — использование бизнес-моделей электронного формата в государственном секторе	Повышение качества предоставления услуг населению; ориентация на клиента — население; снижение издержек; трансформация системы государственной службы	Менеджериальный подход к публичному управлению, характерный для США
Фрага (Fraga)	G2E (Government to Employee) — упрощение работы государственных служащих, снижение доли общенациональных процессов в повседневной деятельности; G2B (Government to Business) — переход к электронной системе госзакупок, повышение прозрачности	Упрощение работы государственных служащих; повышение открытости	
Холмс (Holmes)	Транзит к информационному обществу через электронное взаимодействие, где главным получателем благ является человек	Упрощение доступа к данным и перенос всех операций в режим онлайн, повышение прозрачности и «отзывчивости» государства; госслужащие — работники, постоянно повышающие квалификацию	
Мейер и др. (Meijer et al.)	Способ трансформации работы в электронном виде институтов государства и гражданского общества	Высокая роль гражданина и гражданского общества; сокращение трансакционных издержек коммуникации	Концепция Government 2.0 в Великобритании и других странах Европы
Хардери Джордан (Harder and Jordan)	Развитие государственных институтов в эпоху цифровой экономики, высокоскоростного интернета и широкого доступа к нему населения	Обязательное вовлечение граждан; повышение прозрачности; бóльшая клиентоори-	

Окончание табл. 1

Автор	Подход к концепции	Ориентир применения концепции	Особенности подхода в публичном управлении
		ентированность при предоставлении публичных услуг	
Европейская комиссия	Использование информационных и коммуникационных технологий, а также организационных изменений в государственном управлении	Предоставление гражданам и бизнесу услуг лучшего качества; обеспечение демократических процессов в различных сферах государственно-общественного взаимодействия	
ООН	Качественная трансформация управленческих и политических институтов государства через электронное взаимодействие	Развитие государства и общества; повышение качества жизни общества; установление принципов прозрачности и подотчетности	Концепция, постулирующая основные принципы «Open government» в мировой практике в целом

Источник: составлено авторами.

к определению ключевых инструментов форматов взаимодействия, можно получить общую матрицу применяемых инструментов (табл. 3).

Представленный в табл. 3 перечень инструментов предоставления публичных услуг не является исчерпывающим: для каждой применяются соответствующие методы. Так, например, широкое распространение получили механизмы ГИС (GIS — Geographical Information System) и, в частности, public participation GIS (PPGIS) [28], где самым распространенным способом представления информации является картографирование данных (mapping), которое охватывает несколько важных, с точки зрения публичного управления, областей, а анализ собранных данных позволяет установить ключевые направления дальнейшей политики преобразования городской среды.

Однако, учитывая специфику взаимодействия государства и общества, можно говорить об относительной однородности инструментария. На стадии разработки публичных услуг решающим фактором является готовность к совместному взаимодействию, причем внимание акцентируется на открытых данных. На этапе реализации залогом успеха является качественное администрирование управленческих процессов и поддержание вовлеченности граждан. В процессе контроля предоставления услуг для обоих акторов важно выявлять возникшие проблемы и определять их предпосылки, чтобы избежать их повторения в следующем цикле.

Итак, использование информационно-коммуникационных технологий для повышения эффективности государственного и муниципального управления можно представить

в виде следующей технологии. Граждане генерируют контент, который можно применить в работе органов власти [12]. В рамках города или региона это позволяет выявлять и сообщать о потребностях всего сообщества, опираясь на индивидуальные обращения. В результате создаются инклюзивные каналы коммуникации внутри отдельных групп населения или общества в целом [23; 20].

Бесспорно, что электронные обращения граждан — это инновационный вид их участия в публичном управлении, сутью которого является обращение в структуры власти посредством сети Интернет (с использованием специальных веб-сайтов). В исследованиях электронного правительства большое внимание уделяется технологизации взаимодействия с населением [13; 27, с. 480]. Например, в парламенте Квинсленда, в парламенте Шотландии две трети всех обращений приходятся на электронные письма, но в то же время, опыт внедрения электронных обращений в Тасмании показывает, что само появление этой альтернативы обращений граждан не увеличивает их общее количество [19, с. 485–486], что подчеркивает важность изучения практики применения этой технологии.

Таким образом, предоставление населению в электронных форматах возможностей и способов участия в решении проблем и выборе стратегических приоритетов планирования развития территории позволяет управленцам в городе повысить уровень вовлеченности горожан, получить от них полезную информацию, учесть и дать результативный ответ на общественные запросы и сократить издержки.

Практика развития инструментов электронного правительства в публичном управлении России

Логическим переходом от внутренней информатизации органов государственной власти и процессов взаимодействия между государственными структурами для ряда стран стало создание системы электронного сетевого информационного взаимодействия, в том числе с гражданами и организациями. Для России стратегическим шагом в процессе создания электронного правительства стало подписание на саммите стран

Таблица 2

Сферы взаимодействия граждан и организаций при использовании технологий электронного правительства

Table 2. Areas of interaction between citizens and organizations using e-government technologies

Взаимодействие кого / с кем	Государство	Бизнес	Граждане
Государство	G2G Внутреннее взаимодействие с органами публичной власти	G2B Взаимодействие органов публичной власти с организациями	G2C Взаимодействие органов публичной власти с гражданами
Бизнес	B2G Взаимодействие организаций с органами публичной власти	B2B Услуги бизнеса для бизнеса	B2C Услуги бизнеса для граждан
Граждане	C2G Взаимодействие граждан с органами публичной власти	C2B Взаимодействие граждан и бизнеса	C2C Гражданское взаимодействие

Таблица 3

Матрица инструментов взаимодействия государства и общества в процессе предоставления публичных услуг

Table 3. Matrix of tools for interaction between the state and society in the process of providing public services

Стадия	Направление	Действия	Инструменты	Результат
Разработка	C2G	**Консультация** Артикуляция мнения и формирование общественного запроса на преобразования	Письма, петиции, общественные слушания	Принятие взвешенного решения о необходимых изменениях на основе полученных данных
	G2C	**Информирование** Предоставление собранных из разных источников данных	Агрегирование и обработка данных, представление их в доступном виде: инфографика, статистические отчеты	
Реализация	C2G	**Краудсорсинг** Поиск талантов, активизм	Волонтерство, создание wiki-сайтов по вопросам государственного устройства, порталы по взаимодействию с государством; change.org; FixMyStreet tool	Совместная работа по улучшению качества жизни, формирование гражданского общества и идентичности
	G2C	**Формирование экосистемы** Активное взаимодействие, создание инфраструктуры для реализации проектов	Разработка сайтов в рамках механизмов открытого правительства	
Контроль	C2G	**Обращения и жалобы** Сообщения о преступлениях и правонарушениях, например, коррупциогенных ситуациях; Сообщения о некачественном предоставлении общественных услуг	Общение с властями, посещение организуемых встреч, обсуждение отчетности	Выявление новых проблем и недостатков. Формирование следующего цикла «Разработка-реализация-контроль»
	G2C	**Отчетность** Предоставление результатов совместной деятельности в доступной форме	Правительственные сайты: data.gov	

Большой Восьмерки (G8) Хартии глобального информационного общества [6]. Документ определил обязательства стран — участниц Большой Восьмерки по распространению информационно-коммуникационных технологий (ИКТ) и преодолению информационного неравенства, которое рассматривается Хартией как угроза для усиления существующего социального и экономического расслоения.

Спустя 8 лет на основе трактовки в «Концепции формирования электронного правительства в Российской Федерации до 2010 года», одобренной Правительством страны, понятие «электронное правительство» вошло в российское нормативно-правовое пространство: во-первых, как «новая форма организации деятельности органов государственной власти, обеспечивающая за счет широкого применения информационно-коммуникационных технологий качественно новый уровень оперативности и удобства получения организациями и гражданами государственных услуг и информации о результатах деятельности государственных органов»[1], и, во-вторых, как электронная форма предоставления услуг при взаимодействии государственных структур, граждан и бизнеса.

Теоретические исследования позволяют выделить следующие базовые преимущества внедрения электронного правительства в России с учетом как внутренних, так и внешних факторов взаимодействия государства и граждан:

- повышение эффективности межведомственного взаимодействия органов власти;
- переход к онлайн-сервисам предоставления любых государственных услуг;
- сокращение транзакционных издержек; вовлечение граждан;
- повышение уровня доверия к институтам власти.

Находясь на стыке двух областей знаний (информационные технологии и процесс управления), электронное правительство имеет практически неограниченные возможности для реализации полномочий органов публичной власти. В настоящее время в России федеральный, региональный и местный уровни власти имеют много примеров функционирующих онлайн-ресурсов и официальных интернет-порталов, предоставляющих различные сервисы населению (табл. 4).

Среди основных особенностей функционирования электронного правительства в России[2] можно отметить: во-первых, предоставление обобщенной информации, программ развития и онлайн-услуг на порталах и сайтах федерального уровня власти, во-вторых, детализацию предоставляемых данных и стремление ограничить перечень возможных услуг в соответствии с полномочиями органов власти на уровне субъектов РФ. На обеспечение локальных потребностей граждан, возникающих постоянно, направлены сервисы местного уровня власти, но сайты муниципальных образований зачастую не предполагают возможность предоставления онлайн-услуги, что существенно ограничивает возможности граждан участвовать в решении местных вопросов. Как правило, локальные сервисы интегрированы в более крупные, как, например, «Мои документы» или «Госуслуги». С одной стороны, такая иерархическая система позволяет распределять нагрузку на платформы предоставления онлайн-услуг, а наличие крупных систем интегрирования позволяет унифицировать и оптимизировать обработку и представление данных для пользователей. Но в то же время граждане не всегда осведомлены об этих возможностях и не могут в полной мере использовать предоставляемые им возможности «соуправления».

Таким образом, оценивая перспективы реализации концепции «клиентоориентированного» публичного управления, следует учитывать уровень внедрения ин-

---

[1] См. Распоряжение Правительства РФ № 632-р «О Концепции формирования в Российской Федерации электронного правительства до 2010 года» от 06.05.2008, ч. I.

[2] См. Постановление Правительства РФ № 65 «О федеральной целевой программе «Электронная Россия (2002–2010 годы)» от 28.01.2002.

формационно-коммуникационных систем, как технологий реализации проектов «электронного правительства». Мы полагаем, что оценка качества работы онлайн-сервисов позволяет оценить и реализацию проекта «электронное правительство» в отдельном городе или регионе. Поэтому нами был сформулирован основной исследовательский вопрос: способствует ли внедрение новых информационных технологий совершенствованию обеспечения участия граждан в процессе принятия государственных решений?

Методика исследования взаимодействия населения и городской власти на портале «Наш Санкт-Петербург»

Целью проведения исследования является анализ результативности работы официального портала Правительства города «Наш Санкт-Петербург». Он был создан, наполняется и администрируется Комитетом по информатизации и связи Санкт-Петербурга. Его дизайн позволяет жителям города отмечать на карте проблемы, которые в дальнейшем распределяются между органами власти разного уровня в городе федерального значения. Интегрирование портала и работы РГИС позволяет трансформировать и автоматизировать процесс подачи жалоб для населения, делает сайт более доступным для пользователей. Проблемы на спорных участках, не относящихся к полномочиям ни муниципальных образований, ни к управляющим компаниям, берет на себя Администрация города и ее профильные комитеты.

Нами была исследована эмпирическая статистика онлайн-обращений граждан на официальном портале в Санкт-Петербурге за 2014–2018 гг. по выборке из 111 муниципальных образований (МО) города по числу обращений, классификатору проблем в динамике за период. На основе статистического анализа и обработки данных инструментами MS Excel и библиотеки Rstudio изучена система интерактивной оценки эффективности работы администраций муниципальных образований путем расчета двух показателей: коэффициента времени исполнения (КВИ) и коэффициента исполнительской дисциплины, представленных на портале. Показатели разработаны в онлайн-режиме для рейтинга муниципальных образований, который обновляется в течение месяца.

Коэффициент времени исполнения отражает соблюдение сроков отработки поступивших жалоб граждан: знаменатель рассчитывается как сумма всех рабочих дней, необходимых для решения всех поступивших в адрес МО обращений (исходя из данных Классификатора); числитель представляет собой сумму всех рабочих дней, которые были потрачены на устранение проблем по факту. Показатель КВИ рассчитывается по формуле:

$$\text{КВИ} = \frac{\text{потраченное время на все работы}}{\text{планируемое время на все проблемы}} * 100\%.$$

На портале информация обновляется по мере регистрации ответа руководителей муниципальной администрации на жалобу гражданина.

Формула расчета коэффициента исполнительской дисциплины (КИД) имеет вид:

$$\text{КИД} = \frac{\text{исполнено в срок} + \text{исполнено с нарушением срока}}{\text{предусмотрено выполнить}} * 100\%.$$

Знаменатель нами рассчитывался как общее количество всех поступивших жалоб граждан. Числитель представляет собой количество исполненных обращений. Поскольку рейтинг муниципалитетов города обновляется постоянно, то он учитывает и не устраненные в срок проблемы, на которые жалуются граждане.

Таблица 4

Примеры онлайн-сервисов для населения по сферам и уровням публичной власти в России в 2017–2018 гг.

Table 4. Examples of online services for the population in areas and levels of public power in Russia in 2017–201111

Сфера, сектор экономики	Сервисы	Сайты	Органы власти
Образование	Реестр отраслевых фондов финансирования НИОКР; банк данных детей, оставшихся без попечения родителей	«Минобрнауки.рф» (www.минобрнауки.рф)	**Федеральный** Министерство науки и высшего образования Российской Федерации
	Онлайн курсы; рейтинг образовательных учреждений	«Электронное образование» (www. edu. bashkortostan.ru)	**Региональный** Министерство образования Республики Башкортостан
	Запись ребенка в школу онлайн	«Сыктывкар» (www.сыктывкар.рф)	**Местный** Управление образования МО ГО Сыктывкар
Здравоохранение	Государственный реестр лекарственных средств; алгоритмы действий врача; клинические руководства	«Рубрикатор клинических рекомендаций» (www.cr.rosminzdrav.ru/)	**Федеральный** Министерство здравоохранения и социального развития РФ
	Запись к врачу; независимая оценка качества оказания услуг; поиск пропавших людей	«Навигатор Московского здравоохранения» (www.mosgorzdrav.ru)	**Региональный** Департамент здравоохранения г. Москвы
	Запись к врачу; информация о режиме работы поликлиник	«Запись к врачу» (www.doctor71.ru)	**Местный** Сектор по работе с лицами с ограниченными возможностями городского округа Тула
ЖКХ	Информация по ипотечному кредитованию; проект «Жилая среда» — развитие благоустройства города; информация для инвесторов	«ДОМ.РФ» (www.дом.рф)	**Федеральный** Министерство строительства и жилищно-коммунального хозяйства РФ

Окончание табл. 4

Сфера, сектор экономики	Сервисы	Сайты	Органы власти
ЖКХ	Сообщение о ненадлежащем качестве городской среды; информация о программах развития муниципальных образований	«Наш Санкт-Петербург» (www.gorod.gov.spb.ru)	**Региональный** Комитет по информатизации и связи Санкт-Петербурга
	Ввод показаний счетчиков; признание жилья аварийным; проект «Капремонт»	«Казань» (www.kzn.ru/poluchit-uslugu/)	**Местный** Комитет жилищно-коммунального хозяйства городского округа Казань

В качестве гипотез были рассмотрены следующие предположения: во-первых, динамика числа обращений свидетельствует о росте доверия граждан к формату электронных обращений как инструмента влияния на государственное управление; во-вторых, основные проблемы, связанные с функционированием портала, связаны с техническим аспектом администрированием обращений; в-третьих, анализ динамики обращений позволяет оценить эффективность деятельности муниципальных образований в городе.

Результаты исследования

По данным Комитета по информатизации и связи Санкт-Петербурга, на портале «Наш Санкт-Петербург» за два года фиксируется рост числа его уникальных пользователей. Например, по числу посещений официального портала в четвертом квартале 2014 г. с 400 обращений онлайн до 3500 обращений в первом квартале 2015 г. [2]. В свою очередь, по состоянию на август 2018 г. на портале зарегистрировано более 93 тысяч уникальных пользователей [7]. В целом, число посетителей на портале постоянно растет, что особенно очевидно при группировке анализируемых муниципальных образований города по квартилям, консолидированным по абсолютному росту числа уникальных обращений. При этом анализ динамики обращений показывает, что этот рост не является постоянным, а варьируется по месяцам, что позволяет отметить сезонный характер обращений. Также эта динамика неоднородна по всему массиву МО: количество поданных на портале заявок увеличивается в течение года для 56 МО и снижается для 55 МО. Неизменно в течение всего года увеличивается количество заявок горожан, неудовлетворенных качеством работы служб благоустройства города. Рассмотрим более подробно эту картину в разрезе выборки из 10 муниципальных образований города в течение года по данным за 2017 г. (рис. 1 и 2).

Из рис. 1 видно, что в последний месяц анализируемого нами года в пяти муниципальных образованиях количество уникальных обращений горожан на официальном портале увеличивается, за исключением МО «Гавань», где число обращений остается практически неизменным за весь период наблюдений, за исключением таких месяцев, как январь и июнь. Интересно также изменение числа обращений жителей п. Усть-Ижора, где максимум, в отличие от других муниципалитетов, отмечается в летние месяцы. В пяти других муниципалитетах города, напротив, наи-

большее число обращений зафиксировано в феврале, с тенденцией к постепенному снижению к концу года (см. рис. 2).

Интересно также, что при анализе по темам обращений, для первого квартиля, где представлены муниципальные образования с наибольшим абсолютным приростом уникальных обращений, фиксируется рост числа жалоб граждан по таким тематикам, как: «Наличие мусора на газонах», «Ненадлежащее освещение», «Ненадлежащее состояние асфальтового покрытия», «Ненадлежащее состояние малых архитектурных форм» (табл. 5).

Важно отметить, что за два года (в 2017 по сравнению с 2015 г.) ни по одной из причин не наблюдалось снижения числа поступивших жалоб от горожан. Отчетливо выделяются две характерные причины их обращений на официальный портал: ненадлежащее состояние озеленения (конец летнего периода) и неубранный снег (осенние и зимние месяцы года). Это позволяет нам предположить, что динамика изменения количества обращений в течение года обладает сезонностью. В целом, хотя и встречаются незначительные флуктуации, тем не менее, по проблемам благоустройства городских улиц и дворов имеется наибольший рост зарегистрированных пользователей. К этим проблемам относятся: наличие мусора на газонах, неудовлетворительное состояние асфальтового покрытия, неубранный снег зимой, неисправное освещение.

Было установлено, что причины, по которым увеличилось число обращений граждан в четвертом квартиле муниципалитетов города за анализируемый нами период, такие же, как и для первого квартиля («Наличие мусора на газонах», «Ненадлежащее освещение», «Ненадлежащее состояние асфальтового покрытия», «Ненадлежащее состояние малых архитектурных форм») (табл. 6).

При группировке внутригородских муниципальных образований по 18 административным районам Санкт-Петербурга нами не установлено взаимосвязи между числом уникальных обращений и причинами для жалоб граждан: в каждом районе зафиксированы муниципальные образования, относящиеся к разным квартилям, без очевидных закономерностей. Таким образом, оценивание показателей работы органов исполнительной власти в административных районах не представляется значимым в рамках данного исследования. Это свидетельствует о схожести проблем во всех муниципалитетах Санкт-Петербурга и вопросы благоустройства домов и придомовых территорий являются предметом повышенного внимания проживающего населения города.

Наш анализ рейтинга эффективности работы муниципальных образований за изучаемый период позволил выявить проблему присуждения первого места: суммарное количество поданных жалоб несоизмеримо для представленных муниципалитетов. Устранение бóльшего числа проблем требует бóльших ресурсов, что, однако, не отражается на показателях исполнительской дисциплины (рис. 3).

Применяемый рейтинг как средство оценки качества работы управленцев муниципальных образований в городе, вероятно, не фиксирует большое число ежедневных текущих обращений населения, поступающих в их адрес. Наблюдение за значениями данных показателей в реальном времени, на наш взгляд, не несет пользы для граждан или муниципальных служащих. Формируемый рейтинг не учитывает сложность запросов и решений по количеству и запросам населения в ответах на жалобы, поступающие в разные муниципальные образования города. И при составлении рейтинга муниципальных образований не принимается во внимание число повторяющихся обращений, то есть сообщений, оставленных пользователем по конкретному адресу в виде отдельных жалоб по поводу одной и той же проблемы. Такие запросы следует отличать от «повторных обращений», которые могут быть направлены разными пользователями по поводу той же нерешенной проблемы. Оба типа обращений фиксируются как уни-

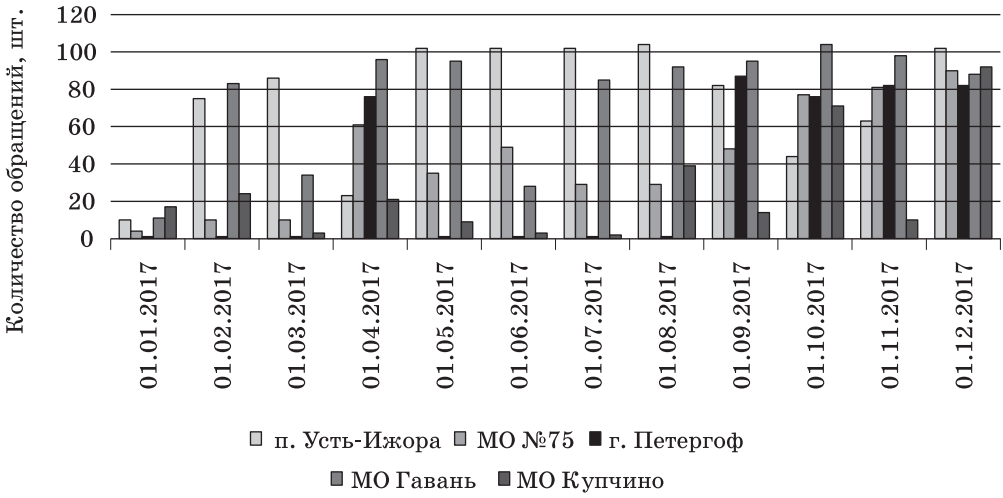

Рис. 1. Динамика числа уникальных онлайн-обращений населения в 5 местных администраций муниципальных образований Санкт-Петербурга в 2017 г.
Fig. 1. Dynamics of the number of unique online appeals of the population to 5 local administrations of municipalities of St. Petersburg in 2017

Источник: составлено авторами.

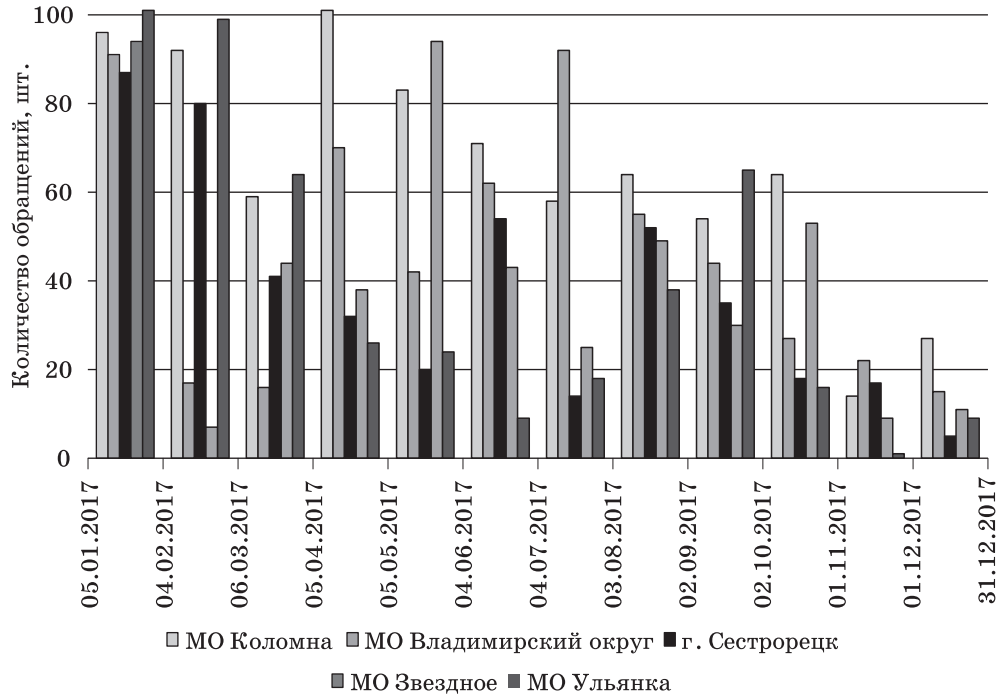

Рис. 2. Динамика числа уникальных онлайн-обращений населения в 5 местных администраций муниципальных образований Санкт-Петербурга за 2017 г.
Fig. 2. Dynamics of the number of unique online appeals of the population to 5 local administrations of municipalities of St. Petersburg for 2017

кальные обращения, что искажает показатели работы администрации муниципалитетов по районам города.

Выводы и дискуссия

Итак, портал «Наш Санкт-Петербург» можно рассматривать как пример успешно функционирующего инструмента взаимодействия граждан и электронного правительства в городе. Ориентация на потребности населения, необходимость упрощения работы органов власти, прозрачность информации и свободный доступ к ней являются необходимыми составляющими эволюции системы управления и электронного правительства в России и мире. Повышение вовлеченности граждан в процессы принятия управленческих решений способствует росту доверия населения к деятельности власти, формированию общности граждан страны, и одновременно является механизмом получения различных данных, анализ которых актуализирует реальные потребности населения.

Проведенное исследование показало растущую популярность электронного официального портала среди горожан: люди активно оставляют обращения, внимательно следят за их исполнением. Рост числа пользователей портала свидетельствует об успешном вовлечении граждан в управленческие процессы онлайн по вопросам трансформации городской среды и благоустройству. Тем не менее, существует ряд проблем, решение которых может способствовать оптимизации работы официального портала в дальнейшем. К ним, по нашему мнению, относятся следующие:

- постоянное увеличение количества пользователей этого онлайн-сервиса, на наш взгляд, приводит к увеличению нагрузки на муниципальные администрации в районах города, что может негативно сказываться на качестве их работы в целом;
- поступающие обращения граждан демонстрируют склонность к сезонности, что свидетельствует о ряде нерешенных проблем, присущих всем муниципальным образованиям в Санкт-Петербурге, независимо от количества поступающих обращений граждан (мусор на газонах, неудовлетворительное состояние асфальтового покрытия, неисправное освещение). Повторность обращений по этим темам может демонстрировать низкую эффективность электронных обращений как инструмента принятия управленческих решений;
- существует проблема обработки повторяющихся обращений горожан, регистрируемых и рассматриваемых в отдельном порядке;
- рейтинг муниципалитетов по качеству ответов на запросы граждан является номинальным и не влияет на удовлетворенность граждан работой муниципальных служб, оценку результативности муниципальных органов власти и профильных комитетов администрации Санкт-Петербурга;
- при формировании оценки исполнительской дисциплины внутригородских муниципальных образований не учитывается нагрузка, связанная с количеством поступивших жалоб граждан. Их число может сильно варьироваться и влияет на расчет основного показателя оценки муниципальных администраций — коэффициент исполнительской дисциплины (КИД).

Для совершенствования работы портала представляется целесообразным скорректировать коэффициент исполнительской дисциплины и ввести в расчеты дополнительный коэффициент нагрузки, который бы отражал объем заданий, полученных для выполнения в конкретном муниципальном образовании.

Новая формула расчета скорректированного коэффициента исполнительской дисциплины (СКИД) может иметь вид:

Таблица 5

Причины обращений граждан в муниципалитеты Санкт-Петербурга с наименьшим числом жалоб в 2015–2017 гг.

Table 5. The reasons for citizens' appeals to the municipalities of St. Petersburg with the smallest number of complaints in 2015–2017.

Причины поступивших обращений	МО № 75			МО Гавань			МО Купчино			г. Колпино			МО Шувалово-Озерки		
	2015	2016	2017	2015	2016	2017	2015	2016	2017	2015	2016	2017	2015	2016	2017
Мусор на газонах	37	26	39	9	13	107	11	28	180	46	17	264	20	38	115
Мусор на газонах (железобетонные изделия)	2	9	15			8		19	30	3	18	91	2	14	79
Мусор на газонах (крупногабаритные объекты)	12	24	24	2	8	20	3	31	71	1	19	137	2	54	123
Неисправно освещение	15	24	28	8	9	21	4	7	85	5	90	690	6	17	69
Неудовлетворительное состояние асфальтового покрытия на придомовой и дворовой территориях	46	48	88	35	39	67	45	141	359	100	63	326	84	164	353
Отсутствие/ненадлежащее состояние малых архитектурных форм, уличной мебели и хозяйственно-бытового оборудования, необходимого для благоустройства территории	17	4	34	17	12	22	6	21	71	15	13	165	4	23	123
Предложение по установке ограждений газонов	4	12	11	1	2	4	11	29	38		7	22	6	27	52
Всего	**133**	**264**	**459**	**126**	**152**	**534**	**156**	**490**	**1386**	**310**	**369**	**2292**	**217**	**628**	**1608**

Таблица 6

Динамика обращений в муниципалитеты и причины наибольшего числа жалоб граждан Санкт-Петербурга в 2015–2017 гг.

Table 6. Dynamics of appeals to municipalities and the reasons for the largest number of complaints of citizens of St. Petersburg in 2015–2017

Причины поступивших обращений	МО Ульянка			МО Звездное			г. Сестрорецк			МО Владимирский			МО Коломна		
	2015	2016	2017	2015	2016	2017	2015	2016	2017	2015	2016	2017	2015	2016	2017
Мусор на газонах	12	18	203	82	57	338	1	1	19	11	6	118	7	6	160
Мусор на газонах (железобетонные изделия)	0	12	34	3	21	48			4	1	1			3	59
Мусор на газонах (крупногабаритные объекты)	1	14	85	2	17	93		3	9		8	50	1	12	81
Мусор на детской площадке	0	6	25	11	5	74			2		2	23	5	1	14
Неисправно освещение	0	5	61	2	4	49	1	12	27	16	87	317		20	135
Неудовлетворительное состояние асфальтового покрытия на придомовой и дворовой территориях	82	52	132	53	111	277	9	15	28	11	29	60	15	25	122
Отсутствие/ненадлежащее состояние малых архитектурных форм, уличной мебели и хозяйственно-бытового оборудования, необходимого для благоустройства территории	1	30	84	9	17	231	3	4	5	51	121	255	8	30	58
Предложение по установке ограждений газонов	0	17	34	3	10	32			5		2	1		3	3
Всего	**140**	**278**	**1022**	**234**	**454**	**1891**	**46**	**56**	**219**	**118**	**431**	**1097**	**59**	**151**	**815**

МЕСТО В РЕЙТИНГЕ	НАИМЕНОВАНИЕ	СООБЩЕНИЙ ПОДАНО	ПРОБЛЕМ РЕШЕНО	КВИ	КИД
1	Местная администрация внутригородского муниципального образования Санкт-Петербурга муниципального округа Юго-Запад	20	20	8%	100%
15	Местная администрация внутригородского муниципального образования поселок Песочный	7	6	0%	85,7%

Условные обозначения:
КВИ — коэффициент времени исполнения
КИД — коэффициент исполнительской дисциплины

Рис. 3. Пример рейтинга МО на портале «Наш Санкт-Петербург» по решению проблем в 2017 г.
Fig. 3. Example of the MO rating on the portal “Our St. Petersburg” to solve problems in 2017

Источник: портал «Наш Санкт-Петербург».

$$\text{КИД} = \frac{\text{исполнено в срок} + \text{исполнено с нарушением срока}}{\text{предусмотрено выполнить} * q_{\text{нагрузки}}} * 100\%,$$

где $q_{\text{нагрузки}}$ — коэффициент нагрузки, рассчитываемый в зависимости от числа поступивших обращений.

Данный коэффициент учитывает изменения общего числа поступающих обращений граждан во все внутригородские муниципальные образования и способен отразить существующую их динамику. С увеличением количества поступающих обращений уместно увеличивать $q_{\text{нагрузки}}$. Исходя из доступных для анализа данных, нельзя однозначно сделать вывод о причинах несопоставимости количества обращений граждан в разные муниципалитеты. Введение коэффициента позволило бы, на наш взгляд, учесть разницу нагрузки на муниципальные администрации.

Вторым фактором, который может повысить эффективность работы портала как инструмента муниципального управления, является совершенствование системы регистрации пользователей. В настоящее время получить доступ к личному кабинету могут не только пользователи, прошедшие идентификацию на сайте «Госуслуги» и подтвердившие свою личность, но и пользователи социальной сети «ВКонтакте». Таким образом фактически жалобы подает анонимный пользователь, что противоречит законодательству Российской Федерации, в частности, п. 1 ст. 7 Федерального закона № 59 «О порядке рассмотрений обращений граждан РФ», где установлено, что гражданин обязан указывать свои настоящие фамилию и имя, а также адрес регистрации для направления ему ответа на обращение[1]. Необходимость такой процедуры понятна — это позволяет устранить возможность получения ложных обращений. В то же время, ограничение пользователей портала только гражданами, прошедшими процедуру верификации, может отрицательно сказаться на динамике поступающих обращений и привести к значительному снижению показателей прироста пользователей.

[1] Федеральный закон «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» от 02.05.2006 № 59-ФЗ. Ст. 7.3.

Мы полагаем, что с учетом особенностей электронного правительства как инструмента организации взаимодействия граждан и государства предоставление регистрации для почтового сообщения пользователя, конечно, не является существенным, так как ответ направляется в электронном виде. Также следует учитывать, что анонимные обращения также содержат важную для муниципальных образований информацию, которая при должном уровне обработки может быть использована для решения вопросов местного значения. Следовательно, процедура регистрации пользователей на портале «Наш Санкт-Петербург» требует пересмотра в целях приведения его в соответствие с требованиями законодательства, но не исключающей возможности получения информации от горожан, не прошедших верификацию на сайте «Госуслуги».

Наконец, стоит отметить, что архитектура раздела ответов на жалобы горожан на портале затрудняет процесс формирования отчетов о проделанной работе муниципальных служащих, не привыкших работать с новыми системами. Для решения этой задачи будет целесообразно проводить регулярные обучающие курсы или семинары для служащих, занятых работой с обращениями граждан. Также эффективность обработки жалоб может повыситься с помощью подготовки шаблонов для ответов на жалобы на основе инструментов MS Office, макросов MS Excel или внесением изменений в коды сайта. Регистрация повторяющихся обращений, посвященных одной и той же проблеме, негативно отражается на статистических показателях работы официального портала города, делая их нерепрезентативными. Консолидация жалоб по одной и той же проблеме, по одному и тому же адресу, позволит значительно сократить нагрузку на органы исполнительной власти муниципальных образований и сможет, на наш взгляд, повысить эффективность работы официального портала. Тем не менее такая мера повлияет на загруженность модераторов портала, а также на достоверность динамики поступающих обращений граждан.

Заключение

Современное управление городом успешно использует новые информационные технологии как инструмент совершенствования процесса участия граждан в принятии решений. Именно технология «Электронное правительство» позволяет решить несколько важнейших задач. Среди них отметим ее результативность для повышения уровня информированности граждан о решениях государственных и муниципальных органов власти, стимулирование гражданской активности и обеспечение более полной генерации данных о проблемах, волнующих городское и местные сообщества.

Так, в Санкт-Петербурге работает единый портал Правительства города «Наш Санкт-Петербург». Проведенное исследование показало постоянный рост его уникальных пользователей и числа обращений граждан. Эти показатели свидетельствуют о том, что обращающиеся граждане получают положительный опыт при использовании электронных технологий, а также косвенно подтверждают первую гипотезу. По тематике большинство обращений представляют собой жалобы на качество благоустройства и работу коммунальных структур, в связи с чем отмечается сезонность динамики количества обращений при сохранении общего тренда на увеличение. Статистика обращений используется для оценки эффективности муниципалитетов, позволяя определить те из них, где администрации более успешно решают проблемы граждан. В то же время, анализируя работу портала, можно выделить ряд проблем, к основным из которых относятся техническое обеспечение обработки поступающих обращений и учет результатов работы по устранению недостатков, отмечаемых в обращениях.

Итак, результаты исследования позволяют утверждать, что первая и вторая гипотезы подтвердились полностью, а третья — частично. Отвечая на основной исследовательский вопрос, можно сделать вывод, что внедрение новых информационных технологий, в частности использование портала для обращений граждан по вопросам местного значения, позволяет существенно повысить оперативность обработки поступающей от жителей информации и систематизировать работу по определению основных проблем. В настоящее время потенциал этих технологий не используется в полной мере, в частности, применяемая методика оценки эффективности муниципальных образований не учитывает разницу в начальном количестве поступающих обращений. Для дальнейшего совершенствования взаимодействия граждан и государства, по нашему мнению, следует анализировать не только причины увеличения количества обращений, но и скорость (оперативность), полноту принимаемых по итогам этих обращений решений. В целом, можно заключить, что общественный мониторинг текущей деятельности муниципальных образований, запрос граждан на участие в управлении городом через обращения в электронной форме, а также заинтересованность органов власти в таком взаимодействии — это ключевые условия успешной работы официального портала «Наш Санкт-Петербург».

Литература

1. *Голубева А. А., Соколова Е. В.* Инновации в общественном секторе: введение в проблему // Вестник Санкт-Петербургского университета. Сер. Менеджмент. 2010. № 4. С. 28–57.
2. *Горожане* стали чаще использовать портал «Наш Санкт-Петербург» для решения городских проблем [Электронный ресурс]. URL: https://goo.gl/rU7uj8 (дата обращения: 20.03.2018).
3. *Кайсарова В. П.* Теория и практика управления сферой публичных услуг // Вестник Санкт-Петербургского университета. Сер. Экономика. 2010. № 2. С. 88–98.
4. *Красильников Д. Г., Сивинцева О. В., Троицкая Е. А.* Современные западные управленческие модели: синтез New public management и Good governance // Ars Administrandi. 2014. № 2. С. 45–62.
5. *Механизм* работы с обращениями граждан ждет модернизация [Электронный ресурс]. URL: https://goo.gl/oEjCHS (дата обращения: 10.09.2018).
6. *Окинавская* хартия Глобального информационного общества [Электронный ресурс]. URL: https://goo.gl/fMnXQg (дата обращения: 12.04.2018).
7. *Портал* «Наш Санкт-Петербург» принял миллионное сообщение [Электронный ресурс]. URL: https://goo.gl/Lmp1jp (дата обращения: 25.08.2018).
8. *Baker M., Coaffee J., Sherriff G.* Achieving successful participation in the new UK spatial planning system // Planning, Practice & Research. 2007. N 22 (1). P. 79–93.
9. *Bovaird T.* Beyond engagement and participation: User and community coproduction of public services // Public administration review. 2007. N 67 (5). P. 846–860.
10. *Bryson J. M., Quick K. S., Slotterback C. S., Crosby B. C.* Designing public participation processes // Public administration review. 2013. N 73 (1). P. 23–34.
11. *Carman C.* The Process is the Reality: Perceptions of Procedural Fairness and Participatory Democracy // Political Studies. 2010. N 58 (4). P. 731–751.
12. *Dugdale A. et al.* Accessing e-government: challenges for citizens and organizations // International Review of Administrative Sciences. 2005. N 71 (1). P. 109–118.
13. *Ertiö T. P.* Participatory apps for urban planning — space for improvement // Planning Practice & Research. 2015. N 30 (3). P. 303–321.
14. *Fraga E.* Trends in e-government how to plan, design, secure, and measure e-government // Government Management Information Sciences (GMIS) Conference. 2002.
15. *Gazley B.* Beyond the contract: The scope and nature of informal government–nonprofit partnerships // Public administration review. 2008. N 68 (1). P. 141–154.
16. *Harder C. T., Jordan M. M.* The transparency of county websites: A content analysis // Public Administration Quarterly. 2013. P. 103–128.
17. *Holmes D.* eGov: eBusiness strategies for government. Boston : Nicholas Brealey Publishing. 2001.

18. *Hood C. C., Margetts H. Z.* The tools of government in the digital age. London : Palgrave Macmillan. 2007.
19. *Hough R.* Do Legislative Petitions Systems Enhance the Relationship between Parliament and Citizen? // The Journal of Legislative Studies. 2012. N 18 (3–4). P. 479–495.
20. *Johnson P. A., Sieber R. E.* Motivations driving government adoption of the Geoweb // GeoJournal. 2012. N 77 (5). P. 667–680.
21. *Johnston E. W., Hansen D. L.* Design lessons for smart governance infrastructures // Transforming American governance: Rebooting the public square, 2011. P. 197–212.
22. *Linders D.* From e-government to we-government: Defining a typology for citizen coproduction in the age of social media // Government Information Quarterly. 2012. N 29 (4). P. 446–454.
23. *Maguire D. J., Longley P. A.* The emergence of geoportals and their role in spatial data infrastructures // Computers, environment and urban systems. 2005. N 29 (1). P. 3–14.
24. *Meijer A. J., Curtin D., Hillebrandt M.* Open government: connecting vision and voice // International Review of Administrative Sciences. 2012. N 78 (1). P. 10–29.
25. *Ronaghan S. A.* Benchmarking e-government: a global perspective. Assessing the progress of the UN member states // United Nations Division for Public Economics and Public Administration & American Society for Public Administration. 2002.
26. *Rowe G., Frewer L. J.* Public participation methods: A framework for evaluation // Science, technology, & human values. 2000. N 25 (1). P. 3–29.
27. *Sheppard J.* Online petitions in Australia: Information, opportunity and gender // Australian Journal of Political Science. 2015. N 50 (3). P. 480–495
28. *Sieber R.* Public participation geographic information systems: A literature review and framework // Annals of the association of American Geographers. 2006. N 96 (3). P. 491–507.
29. *Tapscott D.* The digital economy: Promise and peril in the age of networked intelligence. New York : McGraw-Hill. 1996.
30. *UNE-government* Survey 2014. E-government for the Future We Want. Retrieved on 19 April 2016 [Electronic resource]. URL: https://goo.gl/GD6ywa (accessed: 20.03.2018).

Об авторах:

Кайсаров Александр Александрович, доцент Департамента менеджмента Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики» (Санкт-Петербург, Российская Федерация), кандидат экономических наук; kaissarov@hse.ru.

Кайсарова Валентина Петровна, доцент кафедры управления и планирования социально-экономических процессов Санкт-Петербургского государственного университета (Санкт-Петербург, Российская Федерация), кандидат экономических наук; v.kaisarova@spbu.ru.

Васильева Елена Александровна, профессор кафедры государственного и муниципального управления Северо-Западного института управления РАНХиГС (Санкт-Петербург, Российская Федерация), доктор социологических наук; vasilieva_ea@bk.ru.

References

1. Golubeva A. A., Sokolova E. V. Innovation in the public sector: an introduction to the problem // Vestnik of Saint Petersburg State University. Management [Vestnik Sankt-Peterburgskogo Universiteta. Seriya Menedzhment]. 2010. N 4. P. 28–57. (In rus).
2. Citizens began to use more often the portal «Our St. Petersburg» for the solution of city problems [Gorozhane stali chashhe ispol'zovat' portal «Nash Sankt-Peterburg» dlja reshenija gorodskih problem] [Electronic resource]. URL: https://goo.gl/rU7uj8 (accessed: 20.03.2018) (In rus).
3. Kaisarova V. P. Theory and practice of public services administration // Vestnik of Saint Petersburg State University. Econimics [Vestnik Sankt-Peterburgskogo Universiteta. Seriya Economica]. 2010. N (2). P. 88–98. (In rus).
4. Krasil'nikov D. G., Sivinceva O. V., Troickaja E. A. Modern Western management models: synthesis of New public management and Good governance // Ars Administrandi. 2014. N 2. P. 45–62 (In rus).
5. The mechanism of interaction with citizens' claims is waiting for modernization [Mehanizm raboty s obrashhenijami grazhdan zhdet modernizacija] [Electronic resource]: https://goo.gl/Lmp1jp (accessed: 25.08.2018) (In rus).
6. Okinawa Charter on Global Information Society [Okinavskaja hartija global'nogo informacionnogo obshhestva] [Electronic resource]: https://goo.gl/fMnXQg (accessed: 12.04.2018) (In rus).

7. Portal «Our St. Petersburg» received a million message [Portal «Nash Sankt-Peterburg» prinjal millionnoe soobshhenie] [Electronic resource]: https://goo.gl/Lmp1jp (accessed: 25.08.2018) (In rus).
8. Baker M., Coaffee J., Sherriff G. Achieving successful participation in the new UK spatial planning system // Planning, Practice & Research. 2007. N 22 (1). P. 79–93.
9. Bovaird T. Beyond engagement and participation: User and community coproduction of public services // Public administration review. 2007. N 67 (5). P. 846–860.
10. Bryson J.M., Quick K S., Slotterback C.S., Crosby B.C. Designing public participation processes // Public administration review. 2013. N 73 (1). P. 23–34.
11. Carman C. The Process is the Reality: Perceptions of Procedural Fairness and Participatory Democracy // Political Studies. 2010. N 58 (4). P. 731–751.
12. Dugdale A. et al. Accessing e-government: challenges for citizens and organizations // International Review of Administrative Sciences. 2005. N 71 (1). P. 109–118.
13. Ertiö T.P. Participatory apps for urban planning — space for improvement // Planning Practice & Research. 2015. N 30 (3). P. 303–321.
14. Fraga E. Trends in e-government how to plan, design, secure, and measure e-government // Government Management Information Sciences (GMIS) Conference. 2002.
15. Gazley B. Beyond the contract: The scope and nature of informal government–nonprofit partnerships // Public administration review. 2008. N 68 (1). P. 141–154.
16. Harder C.T., Jordan M.M. The transparency of county websites: A content analysis // Public Administration Quarterly. 2013. P. 103–128.
17. Holmes D. eGov: eBusiness strategies for government. Boston : Nicholas Brealey Publishing. 2001.
18. Hood C.C., Margetts H.Z. The tools of government in the digital age. London : Palgrave Macmillan. 2007.
19. Hough R. Do Legislative Petitions Systems Enhance the Relationship between Parliament and Citizen? // The Journal of Legislative Studies. 2012. N 18 (3–4). P. 479–495.
20. Johnson P.A., Sieber R.E. Motivations driving government adoption of the Geoweb // GeoJournal. 2012. N 77 (5). P. 667–680.
21. Johnston E.W., Hansen D.L. Design lessons for smart governance infrastructures // Transforming American governance: Rebooting the public square, 2011. P. 197–212.
22. Linders D. From e-government to we-government: Defining a typology for citizen coproduction in the age of social media // Government Information Quarterly. 2012. N 29 (4). P. 446–454.
23. Maguire D.J., Longley P.A. The emergence of geoportals and their role in spatial data infrastructures // Computers, environment and urban systems. 2005. N 29 (1). P. 3–14.
24. Meijer A.J., Curtin D., Hillebrandt M. Open government: connecting vision and voice // International Review of Administrative Sciences. 2012. N 78 (1). P. 10–29.
25. Ronaghan S.A. Benchmarking e-government: a global perspective. Assessing the progress of the UN member states // United Nations Division for Public Economics and Public Administration & American Society for Public Administration. 2002.
26. Rowe G., Frewer L.J. Public participation methods: A framework for evaluation // Science, technology, & human values. 2000. N 25 (1). P. 3–29.
27. Sheppard J. Online petitions in Australia: Information, opportunity and gender // Australian Journal of Political Science. 2015. N 50 (3). P. 480–495
28. Sieber R. Public participation geographic information systems: A literature review and framework // Annals of the association of American Geographers. 2006. N 96 (3). P. 491–507.
29. Tapscott D. The digital economy: Promise and peril in the age of networked intelligence. New York : McGraw-Hill. 1996.
30. UNE-government Survey 2014. E-government for the Future We Want. Retrieved on 19 April 2016 [Electronic resource]. URL: https://goo.gl/GD6ywa (accessed: 20.03.2018).

About the authors:

Alexander A. Kaisarov, Associate Professor in NRU Higher School of Economics (Saint-Petersburg, Russian Federation), Candidate of Economic Sciences; kaissarov@hse.ru

Valentina P. Kaisarova, Assosiate professor in St. Petersburg State University, (Saint-Petersburg, Russian Federation), Candidate of Economic Sciences; v.kaisarova@spbu.ru

Elena A. Vasilieva, Professor of the Faculty of State and Municipal Administration of North-West Institute of Management of RANEPA (St. Petersburg, Russian Federation), Doctor of Science (Sociological Sciences), vasilieva_ea@bk.ru

DOI 10.22394/1726-1139-2021-12-70-80

Государственные процедуры по улучшению инвестиционного климата в Российской Федерации: перспективы совершенствования

Мерешкин Д. Е.[1, *], *Плотников В. А.*[2]

[1]Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Северо-Западный институт управления РАНХиГС), Санкт-Петербург, Российская Федерация; *mereshkin-de@ranepa.ru

[2]Санкт-Петербургский государственный экономический университет, Санкт-Петербург, Российская Федерация

РЕФЕРАТ

Пандемия COVID-19 прервала многие развивавшиеся до нее тренды и вновь актуализировала вопрос модернизации российской экономики, перезапуска механизмов экономического роста и устойчивого социально-экономического развития. Ключевое место в решении этих вопросов отводится повышению инвестиционной активности бизнеса. Инвестиционный климат является одной из ключевых характеристик, свидетельствующих о свободе предпринимательской деятельности, простоте открытия и ведения бизнеса, качестве регулирующих процедур в экономике, эффективности деятельности хозяйствующих субъектов, предоставления равных возможностей для развития частного сектора. Благоприятный инвестиционный климат раскрывает потенциал развития частных компаний. В статье рассматривается система государственных процедур в сфере улучшения национального инвестиционного климата, дается краткая характеристика основного инструментария и проектов по улучшению инвестиционного климата, проводится анализ изменения основных целевых показателей инвестиционной привлекательности РФ.

Ключевые слова: экономический рост, социально-экономическое развитие, инвестиционный климат, инвестиционная привлекательность

Для цитирования: *Мерешкин Д. Е., Плотников В. А.* Государственные процедуры по улучшению инвестиционного климата в Российской Федерации: перспективы совершенствования // Управленческое консультирование. 2021. № 12. С. 70–80.

State Procedures for Improving the Investment Climate in the Russian Federation: Prospects for Improvement

Dmitriy E. Mereshkin[1, *], *Vladimir A. Plotnikov*[2]

[1]Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (North-West Institute of Management, Branch of RANEPA), Saint-Petersburg, Russian Federation; mereshkin-de@ranepa.ru

[2]Saint-Petersburg State University of Economics, Saint-Petersburg, Russian Federation

ABSTRACT

The COVID-19 pandemic interrupted many trends that had developed before it and again updated the issue of modernizing the Russian economy, restarting the mechanisms of economic growth and sustainable socio-economic development. The key to resolving these issues is to increase the investment activity of the business. The investment climate is one of the key characteristics that testify to the freedom of entrepreneurial activity, the ease of opening and conducting business, the quality of regulatory procedures in the economy, the effectiveness of business entities, and the provision of equal opportunities for the development of the private sector. A favorable investment climate reveals the potential for the development of private companies. The article considers the system of state procedures in the field of improving the

national investment climate, gives a brief description of the main tools and projects to improve the investment climate, analyses the changes in the main target indicators of investment attractiveness of the Russian Federation.

Keywords: economic growth, socio-economic development, investment climate, investment attractiveness

For citing: Mereshkin D. E., Plotnikov V. A. State Procedures for Improving the Investment Climate in the Russian Federation: Prospects for Improvement // Administrative consulting. 2021. N 12. P. 70–80.

Введение

Необходимость ускорения социально-экономического развития России в современных условиях, когда мировая экономика переживает очередную рецессию, спровоцированную на этот раз пандемией COVID-19 [2; 6; 7 и др.], нам представляется очевидной. Именно на скорейшем восстановлении национальной экономики и выводе ее на траекторию устойчивого роста должны быть, по мнению авторов, сконцентрированы основные усилия властей в среднесрочной перспективе.

Основным количественным показателем, используемым для измерения экономического роста, является ВВП (или ВНП), именно по его динамике судят о наличии или отсутствии роста, его устойчивости. В этой связи необходимо, по нашему мнению, обратиться к пониманию структуры ВВП, которая, как известно, складывается (при расчете по расходам) из потребительских расходов, инвестиций предпринимательского сектора, государственных расходов и чистого экспорта. Причем вклад этих элементов в ВВП РФ существенно неодинаков, что отражено на рис. 1.

Если усреднить данные, приводимые Росстатом, о структуре ВВП РФ по расходам за последнее десятилетие, т. е. за период с 2011 по 2020 гг., то основная его часть приходится на расходы на расширенное конечное потребление домашних хозяйств (51,86%), второй по значимости элемент — валовое накопление (23,20%), третью позицию занимают государственные расходы (18,35%), а на долю чистого экспорта приходится 6,77% при незначительном статистическом расхождении –0,18%).

Стимулирование властями экономического роста, т. е. принятие мер по увеличению ВВП РФ, должно учитывать его структуру. Очевидно, что наибольшую отдачу (при прочих равных условиях) равновеликие усилия и вложение ресурсов дадут при стимулировании потребительского рынка, второй по значимости областью является стимулирование инвестиций частного сектора. Также надо иметь в виду, что если стимулирование потребительских расходов дает немедленный эффект в виде роста ВВП в текущем периоде, то увеличение инвестиционной активности, за счет мультипликационного эффекта, приводит к экономическому росту не только в текущем периоде, но и в среднесрочной перспективе [10].

С учетом представленных положений, а также в связи с тем, что детальному анализу вопросов развития потребительского рынка в современной России посвящена недавняя статья [8] одного из соавторов данной публикации, нам представляется важным исследовать возможности стимулирования в современной России инвестиционных процессов. При этом, так как основными субъектами инвестиционного процесса являются частные фирмы, государство может оказывать на их инвестиционное поведение лишь косвенное воздействие.

В этой связи целью данной статьи является изучение процедур по улучшению инвестиционного климата, которые могут быть реализованы в рамках проводимой в РФ экономической политики.

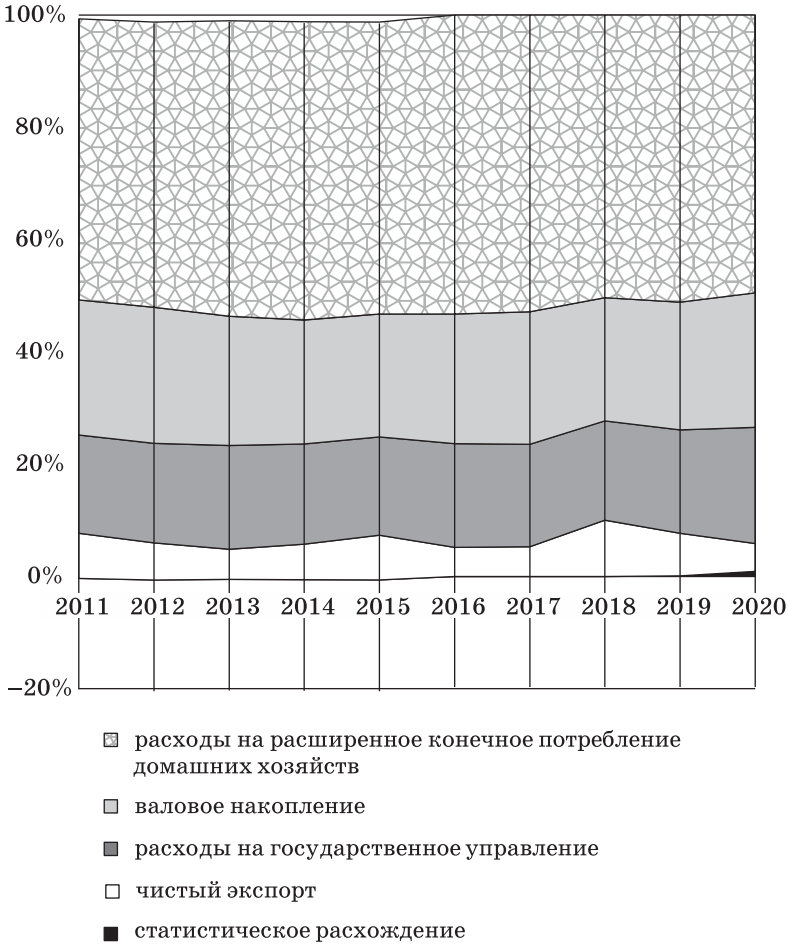

Рис. 1. Структура ВВП РФ по расходам, %
Fig. 1. Structure of GDP of the Russian Federation by expenditure, %

Примечания:
1. Диаграмма построена авторами на основе данных Росстата, приведенных на его официальном интернет-сайте [Электронный ресурс]. URL: https://rosstat.gov.ru/accounts (дата обращения: 11.11.2021).
2. Показатель «расходы на расширенное конечное потребление домашних хозяйств» получен суммированием показателей расходов на конечное потребление домашних хозяйств и некоммерческих организаций, обслуживающих домашние хозяйства.

Показатели инвестиционной активности в России

В целом показатели инвестиционной активности в России позволяют отследить достаточно неплохую динамику (рис. 2), увеличившись за последние 20 лет примерно в 15 раз (в номинальном выражении). При том, что уровень инфляции за этот же период был более чем в два раза ниже (индекс цен составил 6,86, см.: https://уровень-инфляции.рф/инфляционные-калькуляторы, дата обращения: 11.11.2021), можно говорить о значительном росте инвестиционной активности и в реальном исчислении.

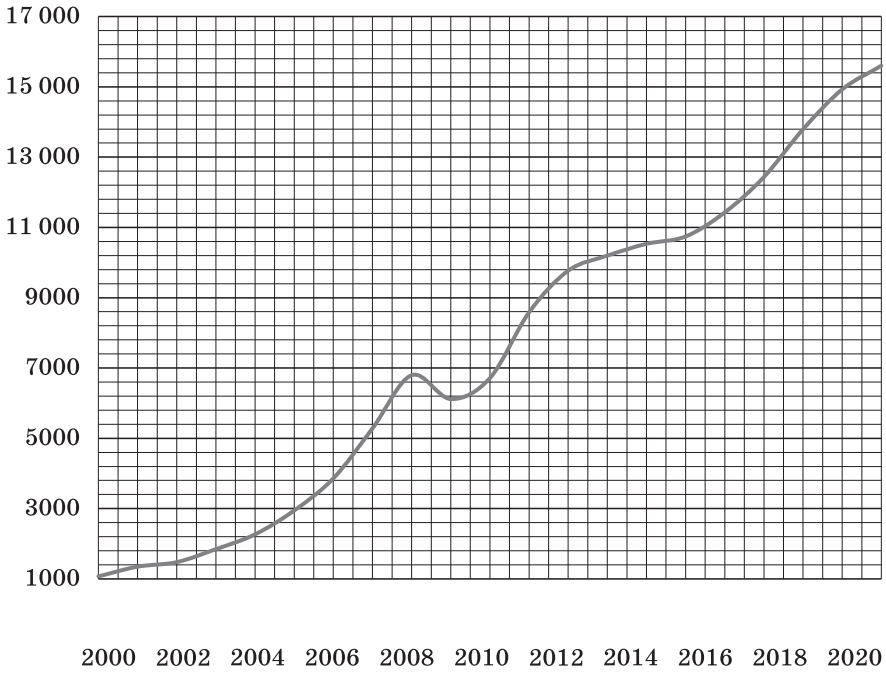

Рис. 2. Динамика инвестиций в нефинансовые активы в РФ, млрд руб., в фактически действовавших ценах
Fig. 2. Dynamics of investments in non-financial assets in the Russian Federation, billion rubles, in actual prices

Источник: Диаграмма построена авторами на основе данных Росстата, приведенных на его официальном интернет-сайте [Электронный ресурс]. URL: https://rosstat.gov.ru/investment_nonfinancial (дата обращения: 11.11.2021).

Тем не менее достигнутые показатели все же недостаточны. По оценкам специалистов Аналитического центра при Правительстве Российской Федерации: «Норма накопления в ВВП в России... лишь немного выше нормы у развитых стран и почти вдвое ниже доли накопления в ВВП Китая (45,2% в 2018 г.)... [При этом] норма накопления в развивающихся странах (33,0% в 2018 г.) традиционно опережает значение показателя развитых стран (22,0%)... Норма накопления основного капитала в России в последние годы сохраняется на низком уровне, не достаточном для обеспечения устойчивого долгосрочного развития экономики, особенно с учетом сильной физической изношенности накопленного основного капитала» [4, с. 2, 3, 5].

Опираясь на опыт стимулирования экономического роста быстроразвивающихся стран мира, который в современных условиях можно наблюдать в странах Азии, можно сделать вывод о том, что необходимой предпосылкой такого рода роста является увеличение нормы накопления. Можно согласиться с мнением профессора Я. М. Миркина, который отмечает, аргументируя свой вывод численными расчетами, что «ускорение роста экономики Российской Федерации возможно лишь при существенном увеличении и стабилизации на высоком уровне нормы накопления» (цит. по: http://www.mirkin.ru/fin-future/part1/8/rate-of-accumulation.html, дата обращения: 11.11.2021).

В связи с вышесказанным закономерно, что совершенствование государственных процедур, регулирующих ведение бизнеса в Российской Федерации, в частности — облегчающих и упрощающих инвестиционную деятельность [11], является предметом

пристального внимания как органов власти, так и научного и профессионального сообществ. Основная цель предпринимаемых в этой сфере усилий — снижение административных барьеров [1], с которыми сталкиваются инвесторы и предприниматели в целом в современной России, а также повышение прозрачности и эффективности деятельности органов контроля и надзора, действующих в данной сфере общественных отношений.

Мероприятия по улучшению инвестиционного климата

Следует отметить, что имеющиеся административные барьеры в сфере инвестиционной деятельности — во многом результат сложившейся за годы суверенного государственного строительства современной Российской Федерации противоречивой системы регулирования, которая включает в себя нормативные акты органов власти федерального, регионального и местного уровней. При этом в ряде случаев продолжают действовать нормативные акты времен СССР, которые до сих пор не отменены или не пересмотрены, хотя необходимость такая, по мнению авторов, имеется.

Свидетельством противоречивости системы регулирования является то, что сроки и порядок проведения таких процедур, как, например, регистрация собственности, регистрация юридических лиц, получение разрешения на строительство, технологическое присоединение и некоторых других в разных регионах страны существенно отличаются. И это при том, что ст. 8 Конституции Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993, с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020) провозглашено: «В Российской Федерации гарантируется единство экономического пространства».

То есть помимо вызывающего дискуссии общего качества регуляторной среды [5; 12; 14 и др.], в России имеется проблема ее неоднородности, что существенно снижает инвестиционную активность бизнеса и увеличивает и без того значительную дифференциацию социально-экономического пространства, асимметрию в развитии регионов [3; 9; 13 и др.], которая является сдерживающим фактором для экономического роста и достижения национальных целей социально-экономического развития.

Безусловно, эти проблемы осознаются властями, поэтому государственными органами России в сотрудничестве с бизнес- и научным сообществом регулярно принимаются решения, направленные на создание благоприятных условий для ведения бизнеса. Они находят отражение в соответствующих документах. К такого рода документам, например, относятся: стандарт деятельности органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации по обеспечению благоприятного инвестиционного климата в регионе; дорожные карты Национальной предпринимательской инициативы по улучшению инвестиционного климата в Российской Федерации; целевые модели упрощения бизнес-процедур; национальный рейтинг состояния инвестиционного климата в субъектах Российской Федерации и др.

Результатом целенаправленных усилий в указанном направлении стало принятие в последние годы 496 нормативных актов в сфере ведения бизнеса, оптимизация 54 административных процедур, сокращение сроков исполнения совокупно по всем процедурам на 357 дней (см.: https://old.asi.ru/investclimate (дата обращения: 15.05.2021)). Реализация указанной работы органов власти России за сравнительно небольшой временной промежуток позволила значительно улучшить инвестиционный климат в стране, что подтверждается международными рейтингами.

Так, по данным Всемирного банка Россия в рейтинге Doing Business поднялась со 120-го места в 2011 г. до 28-го места в 2019 г.[1], в Индексе глобальной конкурентоспособности (Global Competitiveness Index) — с 67-го места в 2012 г. до 43-го места в 2019 г.[2]

Отдельно, по нашему мнению, следует остановиться на стандарте деятельности органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации по обеспечению благоприятного инвестиционного климата в регионе, разработанном Агентством стратегических инициатив совместно с Минэкономразвития России. Этот стандарт предусматривает создание единых условий взаимодействия органов государственной власти и предпринимателей, которые способствовали бы росту инвестиционной активности.

Распоряжением Правительства РФ от 31.01.2017 № 147-р «О целевых моделях упрощения процедур ведения бизнеса и повышения инвестиционной привлекательности субъектов Российской Федерации» утвержден ряд типовых моделей, рекомендованных к использованию на региональном уровне. Эти целевые модели можно сгруппировать по сложности их внедрения в регионах следующим образом:

1) простые и недорогие («Наличие и качество регионального законодательства о механизмах защиты инвесторов и поддержки инвестиционной деятельности», «Эффективность обратной связи и работы каналов прямой связи инвесторов и руководства субъекта Российской Федерации», «Эффективность деятельности специализированной организации по привлечению инвестиций и работе с инвесторами», «Качество инвестиционного портала субъекта Российской Федерации»). Высокая степень внедрения группы целевых моделей объясняется длительным сроком работы на региональном уровне по данным направлениям, а также тем, что достижение данных целевых моделей требует понятных и простых действий: принятия региональных нормативно-правовых актов, наличия сайтов, публикации отчетов;

2) простые и дорогие. По целевым моделям по регистрации прав собственности и кадастровому учету деятельность в рамках целевых моделей давно находится в повестке работы органов власти. Вместе с тем, по целому ряду регионов не актуализированы или не приняты документы территориального планирования, генеральные планы, правила землепользования и застройки, границы населенных пунктов. Проведение работы по актуализации документов территориального планирования требует качественного межведомственного взаимодействия и значительных бюджетных инвестиций;

3) сложные и недорогие. Группа целевых моделей по технологическому присоединению, а также целевые модели по поддержке малого и среднего предпринимательства и осуществлению контрольно-надзорной деятельности требуют высокой вовлеченности органов власти, кредитных организаций и предпринимателей. Наибольшую нагрузку по совершенствованию процедур технологического присоединения несут ресурсоснабжающие организации. Задачи для этих организаций — существенно повысить качество взаимодействия с клиентами, внедрить электронные сервисы, которые позволяют сократить сроки технологического присоединения;

4) сложные и дорогие. Основные трудности регионы испытывают с внедрением целевых моделей по сокращению сроков выдачи разрешения на строительство. Целевая модель «Выдача разрешения на строительство» включает в себя ряд участников: органы местного самоуправления, структуры, осуществляющие экспертизу проектно-

[1] Doing Business 2020 [Электронный ресурс]. URL: http://documents1.worldbank.org/curated/en/688761571934946384/pdf/Doing-Business-2020-Comparing-Business-Regulation-in-190-Economies (дата обращения: 15.05.2021).

[2] The Global Competitiveness Report 2019 [Электронный ресурс]. URL: http://www3.weforum.org/docs/WEF_TheGlobalCompetitivenessReport2019.pdf (дата обращения: 15.05.2021).

сметной документации, региональные органы контроля и надзора, ресурсоснабжающие организации. На сегодняшний день нет единых правил взаимодействия всех участников. Законодательство не позволяет синхронизировать усилия участников целевой модели. Большинство регионов России испытывают трудности с ее внедрением.

Важным механизмом совершенствования условий ведения бизнеса в России стало формирование Национального рейтинга состояния инвестиционного климата в субъектах Российской Федерации (см.: https://asi.ru/government_officials/rating, дата обращения: 07.05.2021), целью которого является формирование комплексной и объективной оценки усилий органов власти всех уровней по улучшению состояния инвестиционного климата в субъектах Российской Федерации. Рейтинг региона определяется как интегральный индекс по 44 показателям, отражающим ситуацию по четырем направлениям: регуляторная среда; институты для бизнеса; инфраструктура и ресурсы; поддержка малого предпринимательства.

Результаты работы по улучшению инвестиционного климата и упрощению процедур ведения бизнеса нашли свое отражение в международных рейтингах (табл. 1). По общему рейтингу ведения бизнеса Россия переместилась со 120-го места в 2011 г. на 28-е место в 2020 г. По всем остальным важным показателям, таким как регистрация предприятия, получение разрешения на строительство, подключение к электрическим сетям, регистрация собственности, достигнут значительный прогресс — от 2 до 45 раз[1].

Среди важных реформ, проведенных в последние годы для улучшения инвестиционного климата в России, международными рейтингами отмечаются следующие[2]:

- получение доступа к электричеству. Российская Федерация ускорила процедуры получения предприятиями электроэнергии, установив новые сроки и создав специализированные отделы для выполнения работ по подключению внутри ЖКХ, в частности в Москве и Санкт-Петербурге;
- защита миноритарных инвесторов. Россия усилила защиту миноритарных инвесторов, потребовав большей корпоративной прозрачности от бизнеса;
- налогообложение. Был упрощен механизм уплаты налогов за счет сокращения сроков проверки в налоговых органах, срок подачи заявления налогоплательщика о возврате денежных средств по налогу на добавленную стоимость и дальнейшее совершенствование программного обеспечения 1С, используемого для составления налогов и расчета заработной платы. Эта реформа касается как Москвы, так и Санкт-Петербурга.

Пандемия COVID-19, развернувшаяся с 2020 г., и связанные с ней ограничительные меры вызвали резкое сокращение потребления и объема инвестиций, а также привели к серьезным изменениям на рынках труда. Экономические последствия пандемии существенно повлияли на характер и направление государственной политики по улучшению инвестиционного климата[3]. Правительством РФ были предприняты меры государственной поддержки предпринимателей.

Благодаря своевременно принятым мерам Россия смогла одной из первых среди стран мира преодолеть спад и начать восстановление своей экономики. Так, по официальным данным Росстата, экономический спад в РФ по итогам 2020 г. составил 3,1%. Данные о темпах спада ВВП некоторых стран и группировок стран вследствие пандемии COVID-19 (по данным МВФ за 2020 г.) приведены в табл. 2.

---

[1] Ease of Doing Business rankings [Электронный ресурс]. URL: https://www.doingbusiness.org/en/rankings (дата обращения: 07.05.2021).

[2] Business reforms [Электронный ресурс]. URL: https://www.doingbusiness.org/en/reforms (дата обращения: 07.05.2021).

[3] COVID-19 и человеческий капитал: Доклад об экономике региона Европы и Центральной Азии, осень 2020 года / Всемирный банк. Вашингтон, округ Колумбия. 134 с.

Таблица 1

Показатели Российской Федерации в рейтинге «Doing Business»
Table 1. Indicators of the Russian Federation in the ranking “Doing Business”

Показатель	Рейтинг 2011	Рейтинг 2017	Рейтинг 2020
Общий рейтинг, в том числе:	120	40	28
регистрация (создание) предприятия	108	26	40
получение разрешения на строительство	179	115	26
подключение к электрическим сетям	183*	30	7
регистрация собственности	51	9	12

*Данные рейтинга 2012. В рейтинге 2011 показатель не рассчитывался.

Таблица 2

Темпы падения ВВП некоторых стран и групп стран мира, 2020 г.
Table 2. GDP decline rate of some countries and groups of countries of the world, 2020

Страна, группа стран	Падение ВВП, %
Российская Федерация	3,0
Страны с развитой экономикой	4,5
G7	4,9
Еврозона	6,3
Европейский союз	5,9
Великобритания	9,8
США	3,4
Мир в целом	3,1

Источник: данные МВФ, размещенные на его интернет-сайте [Электронный ресурс]. URL: https://www.imf.org/external/datamapper/NGDP_RPCH@WEO/OEMDC/ADVEC/WEOWORLD (дата обращения: 11.11.2021).

Ключевым фактором общего снижения административного давления на бизнес в условиях пандемии коронавируса стало резкое уменьшение числа плановых проверок субъектов предпринимательства: с 400 000 до 200 000. В марте 2020 г., в начале борьбы с COVID-19, Правительство России ввело мораторий на плановые проверки малого и среднего бизнеса и ограничило внеплановые. Мораторий был продлен правительством на весь 2021 г. (см. https://www.vedomosti.ru/society/articles/2021/02/16/858218-genprokuratura-otchitalas (дата обращения 16.02.2021)). В 2021 г. контролирующие ведомства планировали провести более 488 000 проверок, но их количество было сокращено на 25%. При этом 60 000 проверок не будут проведены благодаря мораторию на инспекции малых предприятий.

По данным опроса 1000 отечественных предпринимателей, по мнению 55% руководителей крупных компаний, инвестиционный климат в России, ухудшившийся после начала пандемии, к концу 2020 г. восстановился. Однако среди руководителей малого бизнеса только 7% считают, что ситуация вернулась к докризисным показателям, в то время как большинство (74%) представителей данного сегмента экономики отмечают, что инвестиционный климат стал еще хуже, чем был до начала пандемии

COVID-19[1]. При этом половина всех опрошенных компаний рассчитывает на поддержку со стороны государства (52%). Около 40% компаний нуждаются в создании подушки безопасности, финансового резерва, который позволил бы им минимизировать потери.

Таким образом, новые вызовы, вызванные пандемией коронавируса, объективно требуют дальнейшего совершенствования государственных процедур в сфере улучшения инвестиционного климата в стране. Вместе с тем, по оценке предпринимателей, усилия, предпринятые правительством России по улучшению ведения бизнеса, существенно повысили и деловую активность, и качество работы органов контроля и надзора в регулируемой сфере, и общую уверенность частных компаний и предпринимателей в возможностях справедливого ведения бизнеса в России.

Заключение

Сегодня остро стоит вопрос модернизации российской экономики, перезапуска механизмов экономического роста и устойчивого социально-экономического развития. Ключевое место в решении этих вопросов отводится повышению инвестиционной активности бизнеса. Благоприятный инвестиционный климат раскрывает потенциал развития частных компаний, в этой связи его формирование и развитие должны стать одним из приоритетов действий властей.

В последние годы в России совершенствуется система государственных процедур в сфере улучшения национального инвестиционного климата. Новый импульс этой работе дала пандемия COVID-19, точнее — необходимость решения задач поддержки бизнеса в условиях противопандемических ограничений. К сожалению, за рамками правительственных усилий остались такие направления совершенствования инвестиционного климата, как корпоративное управление, развитие конкуренции, декриминализация экономических статей Уголовного кодекса и Кодекса об административных правонарушениях, модернизация системы государственных закупок.

Литература

1. *Бикеева М. В., Иншаков В. А., Фадеева И. М.* Административные барьеры развития малого и среднего предпринимательства в Республике Мордовия : материалы практического исследования // Статистика и Экономика. 2020. Т. 17. № 6. С. 22–30.
2. *Вертакова Ю. В., Феоктистова Т. В.* Реализация антикризисных мер для населения и бизнеса в условиях пандемии коронавируса COVID-19 // Экономика и управление. 2020. Т. 26. № 5 (175). С. 444–454.
3. *Дифференциация* регионов в соответствии с фазами развития: модифицированная методика оценки структурного цикла / Ю. В. Вертакова, М. Г. Клевцова, Ю. С. Положенцева, А. С. Некипелова // Известия Санкт-Петербургского государственного экономического университета. 2015. № 3 (93). С. 15–19.
4. *Замедление* роста инвестиций в основной капитал // Бюллетень о текущих тенденциях российской экономики. Вып. 55, ноябрь. М., 2019. 16 с.
5. *Мерешкин Д. Е., Матвеев И. А., Агафонов Ю. Г.* О конференции «Оценка регулирующего воздействия: как изменить закон, опыт и практики» // Управленческое консультирование. 2019. № 12 (132). С. 221–223.
6. *Пивовар Б. Б., Пирогова О. Е.* Адаптация компаний малого и среднего бизнеса в условиях повышенной волатильности бизнес-среды, вызванной пандемией // Теория и практика сервиса: экономика, социальная сфера, технологии. 2020. № 4 (46). С. 5–10.
7. *Плотников А. В.* Влияние пандемии на отдельные отрасли экономики (на примере образования) // Теория и практика сервиса: экономика, социальная сфера, технологии. 2020. № 4 (46). С. 40–44.

[1] Исследование: инвестклимат в России восстановился в конце 2020 года [Электронный ресурс]. URL: https://tass.ru/ekonomika/10339161 (дата обращения: 24.12.2020).

8. *Плотников В.А.* Пандемия COVID-19, потребительский рынок и цифровизация // Экономическое возрождение России. 2021. № 3(69). С. 92–104.
9. *Плотников В.А., Федотова Г.В.* Индикаторы стратегического регионального планирования // Финансовая аналитика: проблемы и решения. 2014. № 17 (203). С. 21–33.
10. *Положенцева Ю.С., Вертакова Ю.В.* Исследование инвестиционной привлекательности региона с целью повышения региональной конкурентоспособности // Научные ведомости Белгородского государственного университета. Сер. Экономика. Информатика. 2012. № 19 (138). С. 55–60.
11. *Пугачева А.С.* К вопросу о гражданско-правовом регулировании инвестиций // Право и практика. 2021. № 3. С. 112–120.
12. *Рахмеева И.И.* Экономическая эффективность оценки регулирующего воздействия в регионах России // Азимут научных исследований: экономика и управление. 2019. Т. 8. № 1 (26). С. 273–278.
13. *Световцева М.Г.* Управление формированием экономического ядра региона : дис. ... канд. экон. наук. Воронеж, 2004. 270 с.
14. *Теория* и практика регуляторной политики в России / под ред. А.Б. Дидикина. М. : Проспект, 2020. 248 с.

Об авторах:

Мерешкин Дмитрий Евгеньевич, заместитель директора Северо-Западного института управления РАНХиГС (Санкт-Петербург, Российская Федерация), кандидат юридических наук; mereshkin-de@ranepa.ru

Плотников Владимир Александрович, профессор кафедры общей экономической теории и истории экономической мысли Санкт-Петербургского государственного экономического университета (Санкт-Петербург, Российская Федерация), доктор экономических наук, профессор; plotnikov_2000@mail.ru

References

1. Bikeeva M.V., Inshakov V.A., Fadeeva I.M. Administrative barriers to the development of small and medium-sized enterprises in the Republic of Mordovia: materials of practical research // Statistics and Economics [Statistika i Ekonomika]. 2020. V. 17. N 6. P. 22–30. (In Rus).
2. Vertakova Yu.V., Feoktistova T.V. Implementation of anticrisis measures for the population and business in the conditions of the coronavirus pandemic COVID-19 // Economics and management [Ekonomika i upravlenie]. 2020. V. 26. N 5 (175). P. 444–454. (In Rus).
3. Differentiation of regions in accordance with the phases of development: modified methodology for evaluating the structural cycle / Yu.V. Vertakova, M.G. Klevtsova, Yu.S. Poshentseva, A.S. Nekipelova // Izvestia of St. Petersburg State University of Economics [Izvestiya Sankt-Peterburgskogo gosudarstvennogo ekonomicheskogo universiteta]. 2015. N 3 (93). P. 15–19. (In Rus).
4. Slowdown in fixed investment // Bulletin on current trends in the Russian economy [Byulleten' o tekushchikh tendentsiyakh rossiiskoi ekonomiki]. Issue 55, November. M., 2019. 16 p. (In Rus).
5. Mereshkin D.E., Matveev I.A., Agafonov Yu.G. On the conference "Regulatory impact assessment: how to change the law, experience and practices" // Administrative consulting [Upravlencheskoe konsul'tirovanie]. 2019. N 12 (132). P. 221–223. (In Rus).
6. Pivovar B.B., Pirogova O.E. Adaptation of small and medium-sized businesses in conditions of increased volatility of the business environment caused by the pandemic // Theory and practice of service: economy, social sphere, technology [eoriya i praktika servisa: ekonomika, sotsial'naya sfera, tekhnologii]. 2020. N 4 (46). P. 5–10. (In Rus).
7. Plotnikov A.V. The impact of the pandemic on certain sectors of the economy (on the example of education) // Theory and practice of service: economics, social sphere, technology [eoriya i praktika servisa: ekonomika, sotsial'naya sfera, tekhnologii]. 2020. N 4 (46). P. 40–44. (In Rus).
8. Plotnikov V.A. Pandemic COVID-19, consumer market and digitalization // Economic revival of Russia [Ekonomicheskoe vozrozhdenie Rossii]. 2021. N 3(69). P. 92–104. (In Rus).
9. Plotnikov V.A., Fedotova G.V. Indicators of strategic regional planning // Financial analytics: problems and solutions [inansovaya analitika: problemy i resheniya]. 2014. N 17 (203). P. 21–33. (In Rus).
10. Polozhentseva Yu.S., Vertakova Yu.V. Study of the investment attractiveness of the region in order to increase regional competitiveness // Scientific statements of Belgorod State University.

Series: Economics. Computer science [Nauchnye vedomosti Belgorodskogo gosudarstvennogo universiteta. Ser. Ekonomika. Informatika]. 2012. N 19 (138). P. 55–60. (In Rus).
11. Pugacheva A. S. On the issue of civil law regulation of investments // Law and practice [Pravo i praktika]. 2021. N 3. P. 112–120. (In Rus).
12. Rakhmeeva I. I. Economic efficiency of regulatory impact assessment in the regions of Russia // Azimuth of scientific research: economics and management [Azimut nauchnykh issledovanii: ekonomika i upravlenie]. 2019. V. 8. N 1 (26). P. 273–278. (In Rus).
13. Svetovtseva M. G. Management of the formation of the economic core of the region: dissertation. Voronezh, 2004. 270 p. (In Rus).
14. Theory and practice of regulatory policy in Russia / ed. A. B. Didikin. M.: Prospect, 2020. 248 p. (In Rus).

About the authors:

Dmitriy E. Mereshkin, Deputy Director of North-West Institute of Management of RANEPA (St. Petersburg, Russian Federation), PhD in Jurisprudence; mereshkin-de@ranepa.ru

Vladimir A. Plotnikov, Professor of the Chair of the General Economic Theory and History of an Economic Thought of St. Petersburg State University of Economics (St. Petersburg, Russian Federation), Doctor of Science (Economics), Professor, plotnikov_2000@mail.ru

DOI 10.22394/1726-1139-2021-12-81-94

Налоговая политика в условиях пандемии COVID-19: обзор публикаций в ведущих экономических журналах*

Вылкова Е. С.

Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Северо-Западный институт управления РАНХиГС), Санкт-Петербург, Российская Федерация; vylkova-es@ranepa.ru

РЕФЕРАТ

В настоящее время в условиях бушующей по всему миру пандемии коронавируса крайне важно обеспечить ее успешное преодоление, безболезненный выход и скорейшее восстановление темпов экономического роста. Значимое место в решении этих проблем принадлежит налоговой политике.

Цель обзора: определить, обобщить и интерпретировать информацию о характере, степени системности, глубине, качестве, дискуссионности, имеющихся тенденциях и трендах, синергии исследований налоговой политики в условиях коронакризиса в ведущих экономических журналах для выявления проблемных и недостаточно изученных значимых для налоговой науки и практики областей знаний, требующих скорейшего решения и развитие которых является наиболее востребованным в современных исторических условиях. От научного сообщества в любой научной отрасли, в том числе налоговой, требуется грамотно и научно обоснованно построить единую взаимосвязанную систему динамично и эффективно развивающихся знаний, а не просто производить набор интересных, но разрозненных идей. Решению этого вопроса призваны помогать научные обзоры публикаций.

Методами исследования являются стратегия идентификации ключевых слов и поисковых терминов из сферы налогообложения и пандемии, скрининг источников и их первичная фильтрация, контент-анализ выбранных статей, критическое осмысление групп статей.

В *результате* выявлено, что палитра налоговых проблем в условиях COVID-19, исследуемых в публикациях ведущих экономических журналов, является достаточно широкой, но она идет за практикой, а не впереди ее. Востребовано дополнение новыми аспектами теории налогообложения; детальное изучение исторического ракурса налогообложения в условиях различных пандемий; разработка моделей различных прогнозных сценариев альтернативных вариантов налогообложения в форс-мажорных условиях; четкая интерпретация применительно к пандемическим реалиям насущных проблем налоговой повестки современного исторического момента, написание новых обзоров по мере появления публикаций по налоговой тематике в период COVID-19 и на выходе из медико-экономического кризиса.

Ключевые слова: налог, налогообложение, налоговая политика, налоговые льготы, налоговое администрирование, пандемия COVID-19, форс-мажор

Для цитирования: *Вылкова Е. С.* Налоговая политика в условиях пандемии COVID-19: обзор публикаций в ведущих экономических журналах // Управленческое консультирование. 2021. № 12. С. 81–94.

Tax Policy in the COVID-19 Pandemic: A Review of Publications in Leading Economic Journals

Elena S. Vylkova

Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (North-West Institute of Management, Branch of RANEPA), Saint-Petersburg, Russian Federation; vylkova-es@ranepa.ru

* Исследование выполнено при финансовой поддержке Фонда развития научных исследований и прикладных разработок СЗИУ РАНХиГС.

ABSTRACT
In the context of the world-long coronavirus pandemic, it is now essential that it is successful to overcome, break out painlessly and restore economic growth as soon as possible. Tax policy has a significant place in solving these problems.
The purpose of the review is to identify, generalize and interpret information on the nature, degree of systemicity, depth, quality, discussion, existing trends and trends, synergy of tax policy research in the conditions of the coronacism in leading economic journals to identify problematic and understudied areas of knowledge that are important for tax science and practice, which require an early solution and whose development is the most in-demand in modern historical conditions. The scientific community in any scientific industry, including the tax industry, is required to build a single interconnected system of dynamically and effectively developing knowledge, rather than simply producing a set of interesting but disparate ideas.
The research methods are a strategy of identifying keywords and search terms from the sphere of taxation and pandemic, screening sources and their primary filtering, content analysis of selected articles, critical reflection of groups of articles.
As a result, it has been revealed that the palette of tax problems in the covid-19 environment explored in the publications of leading economic journals is fairly broad, but it goes beyond the front, not ahead of it develop models of various forward-looking scenarios for alternative tax options in force majeure; a clear interpretation of the pandemic realities of the pressing problems of the tax agenda of the present historical moment; writing new reviews as tax publications emerge between Cand19 and the exit from the medical and economic crisis.

Keywords: tax, taxation, taxation, tax policy, tax privilege, tax administration, pandemic COVID-19, force majeure

For citing: Vylkova E. S. Tax policy in the COVID-19 pandemic: a review of publications in leading economic journals // Administrative consulting. 2021. N 12. P. 81–94.

Введение

Среди угроз, с которыми сегодня сталкивается мировое сообщество, наиболее значимой является пандемия коронавируса. Для эффективного противодействия данной опасности необходимо как своевременное и грамотное принятие практических решений во всех сферах жизнедеятельности, так и максимальная мобилизация научного потенциала в различных отраслях научного знания. Недаром на сайте WOS создано специальное окно, предлагающее добавить открытый обзор или оценку ситуации с COVID-19.

Важно отметить, что глобальная насущная озабоченность по поводу разразившейся в настоящее время пандемии коронавируса требует пристального внимания практиков и детального изучения академическим научным сообществом всех аспектов сложившейся ситуации. Налогообложение и налоговое администрирование являются одними из значимых экономических явлений, которые призваны способствовать преодолению угроз и успешному выходу государств и их экономических субъектов из коронакризиса. При этом залогом успеха является оперативность и обоснованность принятия соответствующих решений и их внедрения. Научные исследования должны заниматься не только и не столько наблюдением, констатацией и обобщением того, что было, толкованием принятых законодательных новаций, как разработкой новых путей решения пандемических проблем и преодоления угроз обществу, государству и населению на основе грамотного использования налоговых способов и методов.

Данный обзор должен быть грамотным путеводителем, призванным облегчить продвижение по налоговому предметному полю, помочь составить маршрут для будущих исследователей налоговой проблематики не только в условиях коронакризисной ситуации, но и по развитию научной мысли в налогообложении в целом.

К сожалению, в зарубежных публикациях в ведущих экономических журналах обзоров по налоговой проблематике немного. Интересной и полезной для целей данного исследования является работа, посвященная обзору литературы по налоговой конкуренции [14]. Обзоров по налоговой политике в условиях форс-мажорных обстоятельств и т. п. кризисных ситуаций нет. В качестве «пробы пера» для изучения предметного поля публикаций российских авторов по вопросам налогообложения в условиях пандемии COVID-19 автор осуществил обзор их работ по налоговой политике в условиях коронавирусных угроз [1], что позволяет более четко поставить исследовательские вопросы.

Таковыми являются:

- расширенный поиск статей в ведущих экономических журналах, рассматривающих налоговые аспекты коронакризисной ситуации и формирование первоначальной их выборки;
- группировка статей на основе контент-анализа;
- детальное критическое осмысление материалов статей, наиболее релевантных теме обзора;
- выявление трендов публикаций по налоговой тематике в условиях пандемии COVID-19, определение пробелов и наименее изученных аспектов;
- идентификация приоритетных направлений дальнейшего развития научной мысли в сфере налогообложения в условиях пандемии и форс-мажорных обстоятельств.

Материалы и методы

Стратегия идентификации ключевых слов и поисковых терминов также как и весь последующий материал опирается на имеющиеся работы по методологии обзорных статей, прежде всего, на признанный протокол обзора литературы Х. Снайдер [25], и базируется на основе многолетнего изучения автором налогового научного поля и дискуссий в этой сфере и позволяет сформировать достаточно полный перечень статей, на которых будет основываться обзор в условиях, когда в быстро развивающейся области знаний, связанной с пандемией и всеми взаимодействующими с ней сферами жизнедеятельности, происходит всплеск публикаций по различным научным областям, оказывающим влияние на решение проблем, обусловленных коронакризисом.

В результате поиска в базе Scopus, скрининга источников и их первичной фильтрации по состоянию на 1 июня 2021 г. выявлено, что в 53 журналах направлений ACCOUNTING AND FINANCE; BUSINESS AND MANAGEMENT STUDIES; DEVELOPMENT STUDIES; ECONOMICS AND ECONOMETRICS представлены материалы по налоговой (фискальной) тематике в условиях коронавирусной пандемии, при этом на страницах журналов Applied Economics Journal of Public Economics Technological Forecasting and Social Change ранее в определенной степени освещались вопросы налогообложения в условиях финансовых и т. п. кризисов прошлых лет. Поиск осуществлен по достаточно широкому спектру терминов, образуемых на основе слов: ковид, пандемия, эпидемия, коронавирус. При этом, вполне возможно, что какие-то авторы при рассмотрении коронакризисной ситуации использовали и другие достаточно редкие термины, предусмотреть все из которых не представляется возможным. Поэтому не исключено, что отдельные публикации не включены в первоначальную выборку, если в них использованы исключительно экзотические термины для идентификации современной пандемической ситуации.

Всего в 72 статьях (в том числе 52 в финальном варианте, 20 находятся на стадии издания, но их можно читать) налоговые и различные термины по COVID-19 встречаются в названии, аннотации, ключевых словах. Наибольшее количество публикаций содержится в Journal Of Public Budgeting Accounting And Financial Management — 9;

в Environmental And Resource Economics — 6; в Journal Of Public Economics — 3; в Applied Economics и Technological Forecasting And Social Change — по 3; еще в 6 журналах по 2, а в остальных по одной публикации.

Необходимо указать, что есть еще ряд статей, которые, не вынося налоговые и ковидные термины в название, аннотацию и ключевые слова, тем не менее упоминают эту проблематику в тексте. Например, Journal Of Public Budgeting Accounting And Financial Management № 5 за 2020 г. и № 1 за 2021 г. посвятил непосредственно ответным мерам бюджетной политики на глобальную пандемию, опубликовав 20 статей. В 9 статьях названного журнала налоговые и ковидные термины вынесены в название, аннотацию, ключевые слова, а остальные их упоминают в тексте. Например, говорится о налогах в рамках бюджетных ответов на ситуацию с COVID-19 в РФ и Украине [26]. Так как сами авторы не посчитали налоговый аспект своей статьи достаточно значимым и не включили его в ключевые слова или аннотацию, то подобные статьи не будут учтены в данном обзоре в силу ограниченности его объема. Они могут стать предметом дальнейших исследований.

Чтобы сделать обзор максимально достоверным, не упустить что-то значимое, осуществлен сплошной просмотр ведущих журналов по финансовой и налоговой тематике из направления ACCOUNTING AND FINANCE. К сожалению, в журналах, непосредственно посвященных налогообложению: Fiscal Studies; International Tax and Public Finance Auditing and Taxation; Journal of the American Taxation Association, National Tax Journal; Tax Policy and the Economy, а также в большинстве журналов по бюджетной проблематике, статей по налоговой политике в условиях современной пандемии нет.

Налоговые проблемы в условиях коронакризиса в той или иной степени в 72 выбранных для обзора статьях исследуют 160 авторов из 160 организаций, поэтому говорить о формировании научных школ по данной проблематике пока что еще рано. Лишь Toulouse school of Economics — Recherche — TSE-R представлена тремя авторами, еще 16 организаций — двумя авторами, а все остальные — одним автором.

География авторов включает 39 стран, основные из которых отражены на рис.

Кроме авторов из приведенных на рис. стран, исследованиями налоговой проблематики в условиях медико-экономического кризиса занимались ученые из Австрии, Бразилии, Канады, Чили, Кипра, Эстонии, Финляндии, Греции, Ирландии, Израиля, Японии, Казахстана, Польши, РФ, Саудовской Аравии, Сербии, Швеции, Свазиленда, Таиланда, Украины, Вьетнама.

22 статьи изданы при финансовой поддержке различных организаций, из них 2 профинансированы European Commission, другими организациями выделены средства на издание только одной статьи, что не демонстрирует заинтересованность какой-то организации или группы организаций в проведении исследований по названной тематике.

Авторы имеют не более двух работ, где в той или иной степени отражены налоговые аспекты в пандемию и на выходе из кризиса. К сожалению, ни один из авторов ранее не исследовал проблематику налогообложения в условиях других не только эпидемиологических, но даже финансовых и т. п. кризисов, что не позволяет говорить о существенной преемственности, приращении знаний и развитии научной мысли в сфере налогообложения в форс-мажорных ситуациях применительно к пандемии COVID-19. Такое положение следует идентифицировать как существенный пробел, требующий скорейшего устранения. Бесспорно, современный коронакризис имеет достаточно значимую специфику, но история знавала многие мировые эпидемии холеры, чумы и т. д. и налоговые вопросы играли важное значение как во время, так и на выходе из них. Целесообразно глубокое изучение исторического опыта применения налоговых способов и методов для преодоления

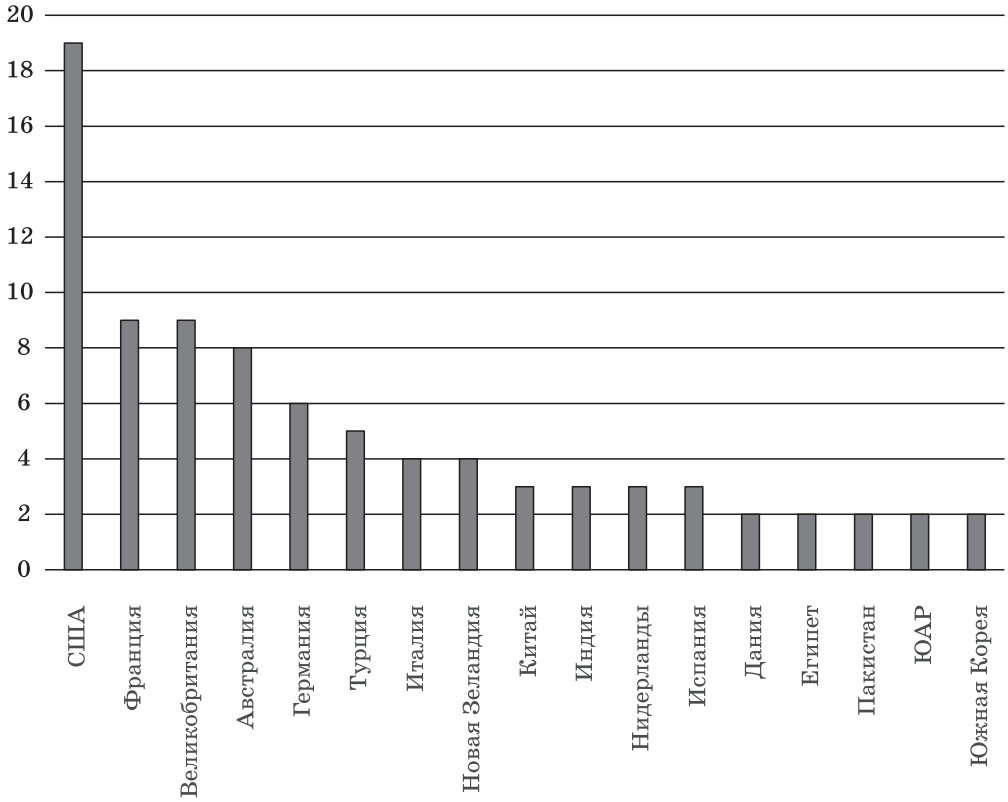

Рис. Статьи по налоговым проблемам в условиях коронакризиса по странам
Fig. Articles on tax problems in the conditions of the coronavirus crisis by country

Источник: составлено автором по [Электронный ресурс]. URL: https://www-scopus-com.idp.nwipa.ru/results/savedList.uri?sort=plfdt-f&listId=57189775&listTypeValue=Docs&src=s&imp=t&sid=86d2973f7463eddd588f074863001276&sot=sl&sdt=sl&sl=0&origin=savedlist&txGid=01a8900fe624139f1c8435f17fad6bf0 (дата обращения: 16.07.2021).

эпидемических кризисов в прошлом, чтобы успешно осуществлять налоговую политику в современных коронакризисных условиях.

Произведенный контент-анализ выбранных статей позволяет выделить следующие их группы:

- статьи, посвященные непосредственно налоговым инструментам и механизмам в условиях современной пандемии;
- статьи, посвященные бюджетной и макроэкономической политике в коронакризис, где существенное внимание уделяется налоговой политике;
- статьи, посвященные вопросам налогообложения, где немного говорится в том числе и о его специфике в условиях медико-экономического кризиса;
- статьи, рассматривающие налоговые вопросы в числе прочих особенностей современной пандемической реальности.

Знакомство со статьями из групп 3 и 4 показало, что они фрагментарно рассматривают тему обзора, ничего принципиально нового не добавляя ни в теорию налогообложения, ни в исследование налоговых аспектов пандемической реальности, зачастую ограничиваясь лишь фразой о важности налоговой политики в пандемию.

Поэтому в данном обзоре критически осмысливаются статьи, входящие в группы 1 и 2 как наиболее релевантные теме обзора.

Результаты и дискуссия

1. Девять статей посвящены непосредственно налоговым инструментам и механизмам в условиях современной пандемии. В определенной степени все он носят самостоятельный характер, их вряд ли целесообразно объединять по содержательному наполнению с другими публикациями. Поэтому далее излагаются их основные положения.

1.1. Д. Алм с соавторами [2] рассматривают, как налоговая политика в условиях COVID-19 воспринимается, оценивается гражданами и влияет на их поведение. В статье анализируются на основе данных ОЭСР налоговые меры 120 стран, изучаются изменения в различных налогах: НДС, налог на прибыль, НДФЛ и других, для оценки эффективности мер налоговой политики по стимулированию потребления, инвестиционной активности. Авторы вносят предложения по мерам, призванным способствовать улучшению соблюдения гражданами налогового законодательства, относя к ним, прежде всего: доверие к власти при переходе на выходе из пандемии к более жестким налоговым мерам, налоговый моральный дух населения и индивидуальное отношение к рискам и справедливости, готовность налогоплательщиков к сотрудничеству. Важным итогом статьи является обобщение детерминант налогового поведения в условиях COVID-19.

1.2. В трех статьях обобщается информация по ряду стран.

М. Деверо с соавторами [11] анализируют дискреционные фискальные меры реагирования на пандемию COVID-19 принимаемые различными странами на этапе острого общего потрясения мировой экономики и на начальной фазе восстановления. Более долгосрочная перспектива ими обозначается, но не анализируется. В период пандемии налогово-бюджетная политика нацелена на стабилизацию занятости и доходов; а на выходе из кризиса — на стимулирование фирм к повторному началу производства, спроса, цепочек поставок в экономике. Достоинством статьи является предлагаемая система факторов, которые следует учитывать при разработке фискальных мер. Авторы оценивают ключевые меры, принятые разными странами на первом этапе, группируя их на создающие стимулы для изменения поведения, и просто обеспечивающие денежную выгоду, рассматривая опыт прежде всего Великобритании, а также в отдельных вопросах Дании, Германии. Приоритетами второго этапа обозначаются: 1) продление отсрочек по налогам и т. п. мер; изменений в трудовых отношениях (удаленная работа, сокращенный рабочий день и неделя) и оплате труда; снижение НДФЛ и страховых взносов; 2) использование льгот по налогу на прибыль организаций: в части амортизации и переноса убытков, возможность чего продемонстрирована применительно к положениям системы корпоративного налогообложения в странах ОЭСР; 3) временное снижение ставки НДС для стимулирования совокупного спроса, что использовалось в Великобритании в период финансового кризиса 2008–2009 гг.; 4) уменьшение налогообложения имущества предприятий. Следует отметить, что отдельные аспекты описаны авторами очень предметно, с детальным анализом большого количества стран, а какие-то только обозначены. Ряд предложений по второму этапу являются дискуссионными, так как длительное снижение практически всех налогов, которое и так происходит в период мировой пандемии, увеличенное еще и за счет законодательно устанавливаемых льгот, вряд ли позволит успешно решать вопросы экономического роста экономики.

А. Э. Ямен [28] проводит межстрановой анализ 138 государств по комплексу взаимосвязанных проблем, определяя их как переменные в моделях: уклонение от уплаты налогов и риски для здоровья граждан в условиях современной пандемии,

группируя страны по уровню коррупции. Автор рассматривает, какие риски для общественного здравоохранения COVID-19 представляет уклонение от уплаты налогов и коррупция и доказывает, что тяжесть коррупции может увеличить риск заражения COVID-19 больше, чем уклонение от уплаты налогов. Взаимосвязь между уклонением от уплаты налогов и общественным здравоохранением COVID-19 варьируется в зависимости от уровня коррупции (71 страна с высоким уровнем коррупции и 67 — с низким) и является умеренной. А.Э Ямен полагает, что будущие исследования должны уделять больше внимания неэкономическим последствиям уклонения от уплаты налогов, следует добавить больше переменных в уравнение затрат уклоняющихся от уплаты налогов компаний.

Д. Хосе с соавторами [16] рассматривают фискальные меры реагирования на пандемию COVID-19 в Индии как наиболее пострадавшей от коронакризиса развивающейся стране, которые сравниваются с налоговыми мерами на других формирующихся рынках. Индия вступила в кризис в неблагоприятных экономических условиях, характеризующихся снижением потребительского спроса, сокращением инвестиций и ослаблением экономического производства и сбора доходов. Одной из основных причин этого стало введение в 2017 г. нового налога на товары и услуги (GST), объединившего ряд косвенных налогов и предполагающего большую централизацию в его аккумулировании. В условиях пандемии Правительство Индии приняло ряд фискальных преференций для наиболее уязвимых слоев населения. При этом были серьезно повышены акцизы и НДС на нефть и алкоголь, в результате чего в настоящее время Индия имеет один из самых высоких налогов на топливо в мире. Некоторые штаты повысили гербовый сбор, регистрационные сборы и ряд других налогов. Несмотря на все принимаемые меры чрезмерное снижение налогов на потребление привело к беспрецедентному дефициту доходов, что требует новых путей их получения и осуществления мер жесткой экономии. Авторы полагают, что в Индии необходима серьезная реформа косвенного налогообложения, а также большая диверсификация стратегии доходов, опирающаяся также на прогрессивное налогообложение доходов.

1.3. В трех статьях широко задействован математический аппарат, и налоговая проблематика синергетически вплетается в изучение различных экономических явлений.

Ф. Бургером и Э. Калицем [6] на примере ЮАР рассматриваются экономические, в том числе фискальные меры, принимаемые в условиях коронакризиса. К последним отнесены: отсрочки налоговых платежей и налоговые каникулы; поддержка малого и среднего бизнеса, домохозяйств, здравоохранения и других важных отраслей, муниципалитетов. Пакет фискальных ответных мер, объявленный южноафриканским правительством, составляющий 5,3% ВВП, превысил средний пакет стран с формирующимся рынком, и почти сравнялся со средним пакетом стран G20. Авторы доказывают, что единственным вариантом восстановления финансовой устойчивости после завершения пандемии является увеличение доходов, т. е. налогов. Достоинством работы являются многочисленные математические расчеты для ЮАР за период 1995–2019 гг., служащие основанием для выводов и предложений. Интерес для науки представляет глубокий обзор публикаций по фискальным мерам, применявшимся в прошлом в различных странах для достижения устойчивого роста. Однако. к сожалению, в этом обзоре не содержится анализ публикаций по вопросам применения налоговых инструментов в условиях пандемий прошлого. Осуществленное авторами моделирование на основе международных данных активного и пассивного сценария будущей бюджетной корректировки для ЮАР показало, что в стране мало возможностей для повышения налоговых ставок, так как это подорвет ее конкурентоспособность по сравнению с другими развивающимися рынками. Такой вывод противоречит высказанной вначале гипотезе, что налоги на выходе из коронакризиса будут повышаться.

Д. Инкхауспе [15] исследует фискальную политику Австралии, используя динамические модели при сопоставимом по объему одновременном увеличении бюджетных расходов и сокращении налогов. Автором сделаны два важных вывода для политики после завершения ковидной пандемии. Во-первых, что в стимулировании производства увеличение расходов является более эффективным, чем снижение налогов. Во-вторых, одновременное увеличение расходов и налогов предполагает, что у этой политики есть потенциал для увеличения производства и сокращения государственного долга в среднесрочной перспективе, что имеет отношение к разработке мер налогово-бюджетной политики после спада COVID-19.

Ю Мэй Го и Юн Руй Ши [14] на основе общей модели равновесия оценивают как снижение НДС в Китае в 2018–2019 гг. и в условиях COVID-19 повлияло на фискальное давление на местном уровне. Область исследования данной статьи достаточно узкая, хотя опыт китайских властей и наработки ученых КНР, осуществленные в последние годы, могут быть использованы и другими странами. Для измерения влияния на экономику и на фискальное бремя на федеральном и местном уровне Китая снижения ставки НДС авторами построена национальная эконометрическая модель для 42 отраслей. Вследствие пандемии произошло снижение поступлений в федеральный и местный бюджеты всех налогов, в том числе НДС; сокращение общего объема производства; увеличение фискального давления на местном уровне. В статье сделан вывод, что политика снижения НДС является необходимостью в контексте структурной реформы в области экономики предложения, важна для преодоления трудностей, связанных с пандемией. Поэтому крайне важно углубить реформу НДС, принимая во внимание структурные и циклические противоречия Китая в период COVID-19 и выхода из нее, при этом предотвращая фискальные риски и поддерживая фискальную стабильность для обеспечения в долгосрочной перспективе снижение налогов и снижение пошлин. Статью следует признать революционной, отличающейся от большинства исследований. Рассматриваемые в ней предложения по обоснованию необходимости дальнейшего снижения НДС открывают широкое поле для эмпирических исследований по другим налогам и применительно к другим странам с учетом их национальных особенностей.

1.4. Цзинь Сюйи и Вэйсянь Вэй [27] также пишут о том, что политика снижения налогов и сборов призвана смягчить последствия современного эпидемиологического кризиса. Авторы утверждают, что налоговые стимулы обеспечат рост ВВП, потребления, экспорта, импорта и т. п. Таким образом, китайские ученые в отличие от всех остальных ратуют за уменьшение налогов, а не за их рост после выхода из пандемии.

1.5. Д. Карнон [18] фокусирует внимание на специфике налогообложения доходов (прибыли) во время пандемии COVID-19. Важность именно данного аспекта налоговой политики в виде установления вмененного подоходного налога объясняется тем, что в состоянии войны с коронакризисом существенно ограничиваются возможности для потребления. Вмененный налог предлагается сделать временным, он будет отменен, когда ограничения на потребление будут смягчены на этапе восстановления экономики. Одновременно для граждан предлагается увеличить на 1–4% ставку НДФЛ, чтобы занятые вносили определенную лепту в поддержание социально незащищенных слоев населения. Никаких расчетов, обоснований по вносимым предложениям в статье, к сожалению, нет, также как нет и анализа публикаций по теме исследования.

2. Среди 15 статей, рассматривающих налоговые аспекты в рамках исследования бюджетной и макроэкономической политики:

2.1. большинство статей (8) посвящены исследованию налоговой политики отдельной страны в условиях COVID-19, представляя собой основной тренд исследований по данной тематике. Они написаны достаточно стандартно: кратко излагают чрезвычайные меры, в том числе налоговые, принятые соответствующей страной в ответ на пандемию COVID-19, и рассматривают ключевые политические, экономи-

ческие и социальные факторы, повлиявшие на разработку этих мер в конкретном государстве. В данных статьях новаций в теории налогообложения нет, статистика приводится по исследуемой стране и ее регионам, моделирование не применяется. Информация из этих статей по налоговой политике системно обобщена в таблице.

Остальные семь статей поднимают специфические проблемы или в них используется специфический инструментарий.

2.2. В четырех статьях широко задействовано моделирование, где есть и налоговый фактор. А.Дж. Ауэрбах, У. Гейл [5] строят 10- и 30-летние прогнозы федерального бюджета США с учетом последствий мировой пандемии, осуществляя большое количество расчетов и моделирование. Авторы полагают, что целесообразно временные налоговые послабления сделать постоянными для 10-летнего периода и увеличить подоходный налог в долгосрочной перспективе, не меняя косвенные налоги. К 2050 г. для преодоления бюджетного разрыва потребуется либо примерно 34% увеличение поступлений подоходного налога, либо 15% увеличение всех налоговых поступлений, или 14% сокращение средних непроцентных расходов. Авторы склоняются к повышению налогов, предлагают меры по борьбе с дефицитом в страховых фондах социального обеспечения, инвалидности и медицинской помощи, сводящиеся к увеличению взносов и сокращению пособий.

С.Х. Коста с соавторами [9] при моделировании оптимистичного, базового и пессимистичного сценария макроэкономической политики в условиях пандемии в определенной степени учитывают налоговый фактор. Они уделяют внимание налогу на потребление, налогу на богатство, налогообложению труда. По результатам расчетов авторы делают вывод, что по сравнению с бюджетным расширением, основанном на расходах, налоговые стимулы оказались менее мощными в борьбе с кризисом. Среди налоговых инструментов самой значимой мерой является сокращение налога на трудовые доходы, а последствия от использования налога на потребление и импортных тарифов незначительны. Крайне интересен осуществленный в статье обзор различных моделей, используемых для изучения экономических последствий COVID-19 и их прогнозирования. Целесообразно, насколько это возможно, использовать эти наработки для полномасштабного изучения налоговых инструментов, примененных в пандемию, и разработки мер по выходу из кризиса.

К. Мадейра [19], рассматривая влияние государственной политики в условиях пандемии на чилийские домохозяйства, пишет, что налоговые меры (отсрочка налога на недвижимость и НДФЛ для граждан с низким доходом, снижение гербового сбора) имеют широкий охват, но не оказывают существенного воздействия. Достоинством статьи является попытка математически рассчитать последствия от введения налоговых мер и равномерности их предоставления.

И. Макдональд [22] в макроэкономической политике в период восстановления после социального дистанцирования пишет о повышении ставок подоходного налога и строит свои модели с учетом этого фактора. По его мнению, находящему подтверждение в работах других исследователей, акцент следует делать на налогообложение накоплений, прогрессивность шкалы, введение налога на богатство.

2.3. В 3 статьях рассматриваются специфические налоговые проблемы.

П. Маллиет с соавторами [21], изучая экономические и экологические последствия COVID-19 во Франции, акцентируют внимание налогу на выбросы углерода, внося его в сценарий климатической политики, учитывая при моделировании и относя к факторам, которые призваны способствовать экономическому подъему на выходе из пандемии.

П. Маффеттоне, К. Олдани [20] в глобальной экономической политике в корона-кризис считают важным налогообложение богатства и цифровой экономической деятельности. Отмечая, что эти вопросы в странах G-20 ОЭСР еще не согласованы, авторы, к сожалению, не вносят конкретных предложений. Ни статистических данных, ни расчетов, ни моделей в статье нет.

Таблица

Систематизация положений из публикаций, рассматривающих вопросы налоговой политики отдельных стран в условиях COVID-19

Table. Systematization of provisions from publications considering the tax policy of some countries in the context of COVID-19

Страна	Основная специфика экономики страны, выделяемая авторами	Налоговые меры в условиях COVID-19	Предлагаемые налоговые меры на выходе из пандемии и на долгосрочную перспективу
1	2	3	4
Австралия [3]	Неолиберализм правительства: неравенство, неравномерность налогообложения и налоговых поступлений и т. п.	Написано, что они есть, но не раскрыто	Повышение ставки налога на потребление (GST), увеличение налогообложения прироста капитала, вложенного в основное место жительства граждан; наследства; устранение вопиющих лазеек в налогообложении
Пакистан [4]	Нищета значительной части населения, огромный объем госзаймов от МВФ, отсутствие единой фискальной реакции в провинциях, политические, религиозные сложности	Налоговые льготы для наиболее пострадавших секторов, строительству, сектору недвижимости. Снижение таможенных пошлин на несколько основных товаров импорта; налог на импорт сушеных бобовых был уменьшен на 2% для снижения цен на продовольствие. Отменены все импортные налоги на испытательное оборудование и медикаменты для COVID-19 и рака; сняты таможенные тарифы с сырья, используемого в химической, кожевенной, текстильной промышленности, производстве щебня и удобрений. Снижены налоги на розничную торговлю, рестораны и гостиницы. Правительство выделило 100 млрд крон для возврата налогов экспортному сектору, пострадавшему от нарушенных глобальных цепочек поставок	Нет
Италия [7]	Режим жесткой экономии бюджетных расходов в последнее десятилетие	Введение определенных целевых налоговых льгот; приостановление взимания ряда налогов, прежде всего для МСП и в наиболее пострадавших	Нет

Окончание табл.

1	2	3	4
		отраслях экономики, отменено планируемое в 2021 г. повышение НДС и акцизов	
Канада [8]	Диверсифицированная реакция по провинциям	Проанализированы 298 чрезвычайных мер, принятых канадскими провинциями. Предоставлялись налоговые льготы, отсрочки. Более всего снизили налоги в самой консервативной провинции Альберта, а также в Квебеке	Нет
ЮАР [10]	Наличие проблем в социально-экономической политике, коррупция, безработица, неравенство, отсутствие гибкости, большой государственный долг, дефицит бюджета	Авторы анализируют, насколько и почему произошло сокращение налоговых поступлений. В числе мер называют налоговые отсрочки и каникулы по ряду налогов: НДС и акцизы на табак и алкоголь, углеродный налог, НДФЛ	Прогнозируется рост налогов на выходе из кризиса без детализации
Египет [12]	Реформы, направленные на либерализацию обменного курса, фискальную консолидацию и изменения в энергетическом секторе; дефицит бюджета, большой госдолг, гендерный фактор	Льготы по налогообложению имущества, прежде всего сельскохозяйственных земель	Прогнозируется повышение налогов, которое негативно скажется на нищете, но при этом правительство уже повысило ставки налога на доходы и пенсии
США [17]	Президент Трамп и его правительство не спешили принимать меры реагирования на пандемию	Возвратный налоговый кредит; отсрочки; льготный порядок учета убытков для целей налогообложения. Ряд налоговых мер предоставлены в отдельных штатах	Прогнозируется повышение налогов (опыт Великой рецессии), расширение налоговой базы, повышение налоговых ставок: налог с продаж и подоходный налог
Эстония [24]	Низкий уровень долга до кризиса, преимущества кредитного рынка в результате участия в еврозоне	Снижены акцизы на дизельное топливо, природный газ и электроэнергию, а также снижен НДС на цифровые периодические издания и аудиокниги. Взносы социального налога в частные пенсионные фонды были приостановлены	Повышение налогов, но без конкретизации

Ричард Мид [23] считает, что экономика нуждается в вакцинации против COVID-19. Применительно к Новой Зеландии он пишет про будущее повышение налогов без какой-либо конкретики.

В завершение отметим, что все статьи объединяет разумный оптимизм в восприятии сложнейшего пандемического мирового кризиса и нацеленность на поиск налоговых инструментов для выхода из него и обеспечения скорейшего восстановления и роста экономики.

Выводы

Обзор показал достаточно широкую палитру налоговых проблем в условиях коронакризиса, поднимаемых в публикациях в ведущих экономических журналах. Большинство статей носят констатирующий, а не полемический, скорее познавательный, чем научный характер. Научных открытий и прорывов в этой отрасли знаний пока что нет, обсуждаемые аспекты налоговой политики не новы. Авторы добросовестно перечисляют налоговые меры, принятые в той или иной стране, в ее регионах или группе государств в условиях пандемии и порой даже пишут об инструментах, которые следует задействовать в будущем, но доказательств, математически обоснованных расчетов своих предложений не приводят. Следует констатировать, что существует когнитивный разрыв между практикой, реагирующей на современную пандемию в меру оперативно, и наукой, не создающей базы для принятия грамотных налоговых решений по преодолению пандемии, восстановлению после нее и обеспечению экономического роста.

Подобный этап научных исследований налоговой проблематики в условиях коронакризиса может быть и закономерен, но пора переходить на следующий этап. Искренне надеемся, что соответствующие идеи уже зреют в научных умах и в скором времени появятся на страницах журналов и книг. Очевидно, что назрела настоятельная необходимость научному сообществу в сфере налогов и налогообложения перейти от обобщения принимаемых правительствами различных стран налоговых мер по борьбе и для выхода из современной пандемии к разработке научно обоснованных и математически доказанных предложений по их реформированию.

Явно востребовано дополнение теории налогообложения, в частности, по дифференциации налогообложения в регионах одной страны, по целевому использованию налоговых поступлений и т. д.

Требуется детальное изучение и осмысление изменений в налоговой политике государств, налоговом администрировании и налоговом поведении экономических субъектов в условиях форс-мажорных обстоятельств в исторической ретроспективе. При этом фокус следует делать не только на последних финансовых кризисах, а прежде всего на особенностях налоговых мер, принимавшихся в пандемических чрезвычайных ситуациях мирового масштаба, начиная с Афинской чумы V в. до н. э., заканчивая лихорадкой Эбола 2013–2015 гг.

Есть потребность в разработке моделей различных прогнозных сценариев альтернативных вариантов налогообложения и налогового администрирования на выходе из кризиса и для достижения желаемого уровня экономического роста в соответствующем государстве в средне- и долгосрочном периоде. Следует не только учитывать налоговый фактор в моделировании на основе имеющихся подходов, в том числе в рамках расчета прогнозных вариантов налоговых поступлений в бюджетную систему, но и предлагать новые модели, позволяющие оценить альтернативные варианты налоговых новаций как с точки зрения власти, так и с позиции бизнес-сообщества с его градацией по размеру, отраслям, организационно-правовым и формам собственности и т. д.

Работ, посвященных детальному изучению финансового положения бизнеса (в отраслевом разрезе и т. п.); домохозяйств, населения (по группам) и т. п. в результате

введения налоговых мер в коронакризисной ситуации, практически нет. Это является важнейшим полем для исследования, где следует задействовать социологические опросы, эконометрическое моделирование и системный подход.

Многие широко обсуждаемые в настоящее время проблемы в сфере налогообложения не нашли своей четкой интерпретации применительно к пандемическим реалиям: трансформация налогового администрирования в мировом и национальном масштабе; цифровое администрирование и налогообложение цифровых активов; баланс интересов участников налоговых отношений и другие.

Автор признает ограниченность настоящего обзора. Во-первых, выбранные базы данных, возможно, не были всеобъемлющими для такого рода исследований, особенно с учетом междисциплинарного характера темы. Во-вторых, через некоторое время следует осуществить новый подобный обзор, так как публикационная активность в этой сфере в настоящее время растет очень динамично.

Работа в данном направлении может быть продолжена не только по расширению анализируемой базы, но и по изучению противодействия налоговыми способами и методами другим источникам опасности для общества, экономики, государства: техногенным, биогенным, социокультурным угрозам, терроризму, идеологическому экстремизму и т. д.

Литература/References

1. *Вылкова Е. С.* Проблематика налоговой политики в условиях коронавирусных угроз, содержащаяся в публикациях российских исследователей // Теневая экономика. 2020. Т. 4. № 3. С. 147–158 / Vylkova E. S. Tax Policy Problem in the face of coronavirus threats contained in the publications of Russian researchers // Shadow Economy [Tenevaja ekonomika]. 2020. Vol. 4. N 3. P. 147–158. (In Rus).
2. Alm J., Blaufus K., Fochmann M., Kirchler E., Mohr P. N. C., Olson N. E., Torgler B. Tax policy measures to combat the sars-cov-2 pandemic and considerations to improve tax compliance: a behavioral perspective // FinanzArchiv. 2020. N 76 (4). P. 396–428. DOI: 10.1628/fa-2020-0014.
3. Andrew J., Baker M., Guthrie J., Martin-Sardesai A. Australia's COVID-19 public budgeting response: the straitjacket of neoliberalism // Journal of Public Budgeting, Accounting and Financial Management. 2020. N 32 (5), P. 759–770. DOI: 10.1108/JPBAFM-07-2020-0096.
4. Ashfaq M., Bashir M. Pakistan: making a "COVID budget" in a struggling economy // Journal of Public Budgeting, Accounting and Financial Management. 2020. N 33 (1). P. 69–77. DOI: 10.1108/JPBAFM-07-2020-0118.
5. Auerbach A. J., Gale W. The effects of the COVID pandemic on the federal budget outlook // Business Economics. 2020. N 55 (4). P. 202–212. DOI: 10.1057/s11369-020-00188-y.
6. Burger P., Calitz E. COVID-19, Economic Growth and and South African Fiscal Policy // South African Journal of Economics. 2021. N 89 (1). P. 3–24. DOI: 10.1111/saje.12270 DOI: 10.1111/saje.12270.
7. Cepiku D., Marchese B., Mastrodascio M. The Italian response to the economic and health crises: a budgetary comparison // Journal of Public Budgeting, Accounting and Financial Management. 2020. N 33 (1). P. 47–55. DOI: 10.1108/JPBAFM-07-2020-0134.
8. Cho C. H., Kurpierz J. Stretching the public purse: budgetary responses to COVID-19 in Canada // Journal of Public Budgeting, Accounting and Financial Management. 2020. N 32 (5). P. 771–783. DOI: 10.1108/JPBAFM-05-2020-0070.
9. Costa Junior C. J., Garcia-Cintado A. C., Junior K. M. Macroeconomic policies and the pandemic-driven recession // International Review of Economics and Finance, 2021. N 72. P. 438–465. DOI: 10.1016/j.iref.2020.12.010.
10. de Villiers C., Cerbone D., Van Zijl W. The South African government's response to COVID-19 // Journal of Public Budgeting, Accounting and Financial Management. 2020. N 32 (5). P. 797–811. DOI: 10.1108/JPBAFM-07-2020-0120.
11. Devereux M. P., Güçeri İ., Simmler M., Tam E. H. F. Discretionary fiscal responses to the COVID-19 pandemic // Oxford Review of Economic Policy. 2020. N 36. P. S225–S241. DOI: 10.1093/oxrep/graa019.

12. Elkhashen E. M., Sarhan A., Ejiogu A. Egyptian budgetary responses to COVID-19 and their social and economic consequences // Journal of Public Budgeting, Accounting and Financial Management. 2020. N 33 (1). P. 78–86. DOI: 10.1108/JPBAFM-07-2020-0116.
13. Genschel Ph., Schwarz P. Tax Competition: A Literature Review (September 2, 2011) // Socio-Economic Review. 2011. N 9. P. 339–370. DOI:10.1093/ser/mwr004.
14. Guo Y. M., Shi Y. R. Impact of the VAT reduction policy on local fiscal pressure in China in light of the COVID-19 pandemic: A measurement based on a computable general equilibrium model // Economic Analysis and Policy. 2021. N 69. P. 253–264. DOI: 10.1016/j.eap.2020.12.010.
15. Inchauspe J. Fiscal policy dynamics under a consolidation constraint: evidence from a sign-restricted SVAR with orthogonalized business cycle and monetary policy for Australia // Applied Economics. 2021. 53:34, 3992-4016 OI: 10.1080/00036846.2021.1893894.
16. Jose J., Mishra P., Pathak R. Fiscal and monetary response to the COVID-19 pandemic in India // Journal of Public Budgeting, Accounting and Financial Management. 2020. N 33 (1). P. 56–68. DOI: 10.1108/JPBAFM-07-2020-0119.
17. Joyce P. G., Suryo Prabowo A. Government responses to the coronavirus in the United States: immediate remedial actions, rising debt levels and budgetary hangovers // Journal of Public Budgeting, Accounting and Financial Management. 2020. N 32 (5). P. 745–758. DOI: 10.1108/JPBAFM-07-2020-0111.
18. Karnon J. The Case for a Temporary COVID-19 Income Tax Levy Now, During the Crisis. Applied Health Economics and Health Policy // 2020. N 18 (3). P. 335–337. DOI: 10.1007/s40258-020-00585-6.
19. Madeira C. The impact of the COVID public policies on the Chilean households // Applied Economics Letters. 2020. V. 28, Iss. 18. P. 1562–1565. DOI: 10.1080/13504851.2020.1832194.
20. Maffettone P., Oldani C. COVID-19: A Make or Break Moment for Global Policy Making // Global Policy. 2020. N 11 (4). P. 501–507.
21. Malliet P., Reynès F., Landa G., Hamdi-Cherif M., Saussay A. Assessing Short-Term and Long-Term Economic and Environmental Effects of the COVID-19 Crisis in France // Environmental and Resource Economics. 2020. N 76 (4). P. 867–883. DOI: 10.1007/s10640-020-00488-z.
22. McDonald I. M. Macroeconomic Policy to Aid Recovery after Social Distancing for COVID-19 // Australian Economic Review. 2020. N 53 (3). P. 415–428. DOI: 10.1111/1467-8462.12387.
23. Meade R. Vaccinating the economy against COVID-19: ex post revenue insurance for firms and households to sustain economic confidence and aggregate demand // New Zealand Economic Papers. 2021. DOI: 10.1080/00779954.2021.1877185.
24. Raudla R., Douglas J. W. This time was different: the budgetary responses to the pandemic-induced crisis in Estonia // Journal of Public Budgeting, Accounting and Financial Management. 2020. N 32 (5). P. 847–854. DOI: 10.1108/JPBAFM-07-2020-0094.
25. Snyder H. Literature review as a research methodology: An overview and guidelines // Journal of Business Research. 2019. N 104. P. 333–339. DOI: 10.1016/j.jbusres.2019.07.039.
26. Vakulenko V., Khodachek I. and Bourmistrov A. Ideological and financial spaces of budgetary responses to COVID-19 lockdown strategies: comparative analysis of Russia and Ukraine // Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management. 2020. Vol. 32. N 5. P. 865–874. DOI: 10.1108/JPBAFM-07-2020-0110.
27. Xu J., Wei W. The effects of tax and fee reduction policy on mitigating shock of the COVID-19 epidemic in China // Applied Economics. 2021. DOI: 10.1080/00036846.2021.1904119.
28. Yamen A. E. Tax evasion, corruption and COVID-19 health risk exposure: a cross-country analysis // Journal of Financial Crime. 2021. DOI: 10.1108/JFC-10-2020-0220.

Об авторе:

Вылкова Елена Сергеевна, профессор кафедры экономики Северо-Западного института управления РАНХиГС (Санкт-Петербург, Российская Федерация), доктор экономических наук, профессор; vylkova-es@ranepa.ru

About the author:

Elena S. Vylkova, Professor of the Chair of Economics of North-West Institute of Management, Branch of RANEPA (St. Petersburg, Russian Federation), Doctor of Science (Economics), Professor; vylkova-es@ranepa.ru

DOI 10.22394/1726-1139-2021-12-95-110

Эффективные практики макропруденциального стресс-тестирования как инструмент повышения устойчивости финансовой системы России в условиях макроэкономических шоков*

Десятниченко Д. Ю., Рябов О. В., Десятниченко О. Ю.*

Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Северо-Западный институт управления РАНХиГС), Санкт-Петербург, Российская Федерация; *desyatnichenko-dy@ranepa.ru

РЕФЕРАТ

В статье рассматривается эволюция пруденциального подхода к регулированию банковской деятельности, исследуется практический вклад Базельского комитета по банковскому надзору в разработку и внедрение унифицированных на международном уровне практик и процедур стресс-тестирования и надзора. Авторы разделяют точку зрения о том, что существующие методики и практики стресс-тестирования по-прежнему нуждаются в улучшениях и методических доработках, поскольку регулярно допускают практическую реализацию неблагоприятных сценариев, приводящих к финансовым потрясениям и глобальным кризисам. В качестве существенного недостатка многих активно используемых моделей стресс-тестирования отмечается то, что они часто ориентированы на сложные, высоко забюрократизированные процедуры составления и анализа финансовой отчетности, основной целью которых является оценка вероятностей и размеров убытков и выявление сценариев развития ситуации для каждого конкретного банка, а не рисков для финансовой системы в целом.

Авторы приходят к выводу о целесообразности приоритетного использования в кризисных и посткризисных условиях альтернативных моделей стресс-тестирования, прогнозы в рамках которых основываются на фактических значениях показателей финансового рынка, макроэкономических переменных, иных открытых данных. Особое внимание уделяется стилизованной модели CLASS, основанной на простых эконометрических моделях, а также модели стресс-тестирования текущей рыночной стоимости V-lab.

По итогам исследования авторы приходят к ряду выводов о том, что в процедурах, методиках, алгоритмах макропруденциального стресс-тестирования, используемых в России, должна усиливаться роль макроэкономической составляющей, расширяться степень вовлеченности и сфера ответственности за его результаты ключевых институциональных единиц системы государственного управления, а само макропруденциальное стресс-тестирование не должно сводиться в повседневной практике лишь к надзорному стресс-тестированию.

Ключевые слова: макропруденциальное регулирование, банковское регулирование, макропруденциальная политика, модели стресс-тестирования, устойчивость финансовой системы

Для цитирования: *Десятниченко Д. Ю., Рябов О. В., Десятниченко О. Ю.* Эффективные практики макропруденциального стресс-тестирования как инструмент повышения устойчивости финансовой системы России в условиях макроэкономических шоков // Управленческое консультирование. 2021. № 12. С. 95–110.

Effective Practices of Macroprudential Stress Testing as a Tool of Increasing the Stability of Russian Financial System in the Context of Macroeconomic Shocks

Dmitry Yu. Desyatnichenko, Oleg V. Ryabov, Olesya Yu. Desyatnichenko*

[1]Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (North-West Institute of Management of RANEPA), Saint-Petersburg, Russian Federation; *desyatnichenko-dy@ranepa.ru

* Исследование выполнено при финансовой поддержке Фонда развития научных исследований и прикладных разработок СЗИУ РАНХиГС.

ABSTRACT
The article examines the evolution of the prudential approach to banking regulation, examines the practical contribution of the Basel Committee on Banking Supervision to the development and implementation of internationally unified practices and procedures for stress testing and supervision. The authors share the point of view that the existing methods and practices of stress testing still need improvements and methodological improvements, since they regularly allow the practical implementation of adverse scenarios leading to financial shocks and global crises. As a significant disadvantage of many actively used stress testing models, it is noted that they are often focused on complex, highly bureaucratic procedures for the preparation and analysis of financial statements, the main purpose of which is to assess the probabilities and sizes of losses and identify scenarios for the development of the situation for each specific bank, and no risks for the financial system as a whole.

The authors come to the conclusion that it is advisable to prioritize the use of alternative stress testing models in crisis and post-crisis conditions, the forecasts within which are based on the actual values of financial market indicators, macroeconomic variables, and other open data. Special attention is paid to the stylized CLASS model, based on simple econometric models, as well as stress testing the current market value of V-lab.

Based on the results of the study, the authors come to a number of conclusions that the role of the macroeconomic component in the procedures, methods, and algorithms for macroprudential stress testing used in Russia should increase, the degree of involvement and the sphere of responsibility for its results of key institutional units of the public administration system should expand, and macroprudential stress testing itself should not be limited to supervisory stress testing in everyday practice.

Keywords: macroprudential regulation, banking regulation, macroprudential policy, stress testing models, financial system stability

For citing: Desyatnichenko D.Yu., Ryabov O.V., Desyatnichenko O.Yu. Effective practices of macroprudential stress testing as a tool of increasing the stability of Russian financial system in the context of macroeconomic shocks // Administrative Consulting. 2021. N 12 C. 95–110.

Введение

Генезис и суть проблемы

Введение финансистами в лексический оборот термина «пруденциальный» (от лат. *prudentia* — благоразумие, рассудительность[1]) произошло еще в конце XIX в., однако вплоть до последней четверти XX в. его активно использовали лишь страховщики. Эволюция мировой экономики и повышение роли финансовых институтов в ее механизме в XX в., мировой макроэкономический кризис середины 1970-х годов, крах Bankhaus Herstatt в Германии и Franklin National Bank в США и многое другое — все это стало катализатором реализации давно назревших изменений в вопросах регулирования банковской системы в мировом масштабе. Сам термин «макропруденциальный» впервые упоминается в исследованиях 1979 г. [9]. Фокус внимания в вопросах регулирования банковской деятельности в этот период переносится с микропруденциального на макропруденциальный уровень. Таким образом, уже с 1980-х годов пруденциальное регулирование и надзор начинают становиться неразрывно связанными элементами денежно-кредитной политики центральных банков большинства государств. Надзор за банковской деятельностью начинает носить упреждающий характер, ориентироваться на выявление потенциальных рисков, решение ожидаемых проблем еще до их явного проявления.

Быстрый рост международных финансовых рынков и трансграничных финансовых потоков, ряд серьезных потрясений на международных валютных и банковских

[1] Латинско-русский словарь [Электронный ресурс]. URL: http://www.lexicons.ru/old/l/latin/lat-rus-p.html (дата обращения: 31.07.2021).

рынках в 1970-х требовал принятия мер, направленных на повышение качества банковского надзора во всем мире. С целью повышения эффективности и унификации на международном уровне стандартов и методик регулирования банковской деятельности, с конца 1974 г. под эгидой Банка международных расчетов (БМР) — Bank for International Settlements (BIS)[1], начинает функционировать вновь созданная структура — Комитет по банковскому регулированию и практике надзора, впоследствии получивший название Базельского комитета по банковскому надзору (БКБН) — Basel Committee on Banking Supervision (BCBS)[2]. Первоначально учредителями комитета выступили управляющие Центральных банков десяти ведущих стан (G10). Впоследствии членство было существенно расширено — до 45 институциональных субъектов из 28 юрисдикций.

Макропруденциальное стресс-тестирование является важнейшим компонентом макропруденциального регулирования. Согласно позиции МВФ [10, с. 17], спецификой макропруденциального стресс-тестирования является учет реакции финансовых институтов на экономические шоки и их взаимодействие друг с другом. При этом целью такого тестирования является не столько оценка устойчивости конкретных финансовых институтов, сколько всей финансовой системы в целом. Финансовый кризис 2007–2009 гг. сделал макропруденциальные стресс-тесты стандартным инструментом оценки устойчивости финансовых систем государств. Само макропруденциальное регулирование при этом, по сути, направлено на предотвращение распространения проблем, возникающих в финансовом секторе, на реальный сектор экономики [11, с. 36]. Механизм стресс-тестирования позволяет регулятору смоделировать влияние гипотетического экономического спада в рамках того или иного стрессового сценария на состояние баланса банков, спрогнозировать их вероятные финансовые потери, оценить возможности покрытия банками этих потерь, а также требуемые в ряде случаев для поддержания финансовой устойчивости объемы их докапитализации.

Рост внимания к проблеме, ее актуальность сегодня

Во второй половине 1970-х — начале 1980-х годов под эгидой Базельского комитета начинают закладываться основы системного международного сотрудничества между национальными органами банковского надзора, направленного на заполнение законодательных пробелов в сфере международного надзора. Долговой кризис в Латинской Америке 1982 г. показал, что в условиях подобных макроэкономических шоков, в периоды роста международных рисков, показатели достаточности капитала основных международных банков ухудшаются. Различия в национальных требованиях к уровню достаточности капитала приводят к деструктивному конкурентному неравенству субъектов международных финансовых отношений, являются причиной эрозии всей мировой банковской системы, источником роста ее нестабильности, фактором неустойчивости.

Наиболее значимыми результатами работы Базельского комитета, направленными на обеспечение устойчивости банковского сектора в условиях кризисных явлений на финансовых рынках и иных макроэкономических шоков, являются стандарты рекомендательного характера, обычно называемые «Базель — I» (1988 г.), «Базель — II» (2004 г.) «Базель — III» (2010 г.). В них последовательно развивалась система показателей и методик их расчетов, уточнялись требования к капиталу банков и его структуре, правила учета сложных позиций секьюритизации, внебалансовых инстру-

[1] Bank of International Settlements. About BIS — overview [Электронный ресурс]. URL: https://www.bis.org/about/index.htm?m=1%7C1 (дата обращения: 31.07.2021).

[2] History of the Basel Committee [Электронный ресурс]. URL: https://www.bis.org/bcbs/history.htm (дата обращения: 31.07.2021).

ментов и рисков, нормативы достаточности и ликвидности капитала, подходы к оценке кредитного риска контрагента, стандарты мониторинга рисков, требования к раскрытию информации и пр. Все стандарты носят рекомендательный характер, но страны, внедряющие в национальном законодательстве их принципы, значительно усиливают тем самым уровень безопасности и устойчивости к макроэкономическим шокам как национальной банковской, так и всей финансовой системы в целом. Российская система регулирования банковской деятельности сегодня соответствует базовым требованиям «Базель — III», а по части параметров российские нормативы являются даже более жесткими.

БКБН ведет также активную работу по мониторингу эффективных национальных и разработке унифицированных на международном уровне практик и процедур стресс-тестирования и надзора. Анализ причин глобального финансового кризиса 2008 г. убедительно показал, что существовавшие ранее методики и практики стресс-тестирования не позволили адекватно оценить растущие и накапливаемые финансовые риски банков, спрогнозировать их возможную последовательную передачу на национальном и международном уровнях, их усиление посредством механизмов финансовой системы. Это способствовало разработке и публикации БКБН в 2009 г. первого сводного документа, давшего мощный импульс развитию в дальнейшем национальных практик стресс-тестирования и макропруденциального надзора в большинстве стран — «Principles for sound stress testing practices and supervision»[1] — «Принципы проведения надежного стресс-тестирования и контроля» Это «первое поколение» принципов было ориентировано в первую очередь на уровень самих банков, способствовало рационализации внутрибанковскего управления капиталом и рисками, что позволяло надзорным органам впоследствии эффективнее выявлять точки уязвимости банковской системы и оценивать достаточность капитала банков.

Уже к 2018 г. приходит понимание того, что стресс-тестирование стало критически важным элементом системы управления рисками как для самих банков, так и для государственных органов банковского надзора и макропруденциального регулирования. На смену принципам «первого поколения» в 2018 приходят новые — «Stress testing principles»[2] — «Принципы стресс-тестирования». Основное внимание в них теперь фокусируется на институциональных элементах системы стресс-тестирования: объектах, управлении, политике, процессах, методологии, ресурсах и документах, регламентирующих деятельность, связанную со стресс-тестированием. Принципы «второго поколения» в равной степени ориентированы как на банки, так и на надзорные органы. Если ранее они фокусировались в основном на регламентации и контроле выполнения внутрибанковских методик оценки капитала и рисков, то в новой редакции они прорабатывают механизмы выстраивания обновленной модели регуляторно-надзорной деятельности, в которой более органично согласовываются интересы банковских структур и надзорных органов, подчеркивается взаимная заинтересованность в поддержании условий финансовой стабильности.

Таким образом, мы наблюдаем эволюцию и усиление роли и значения макропруденциального стресс-тестирования как важнейшего инструмента обеспечения устойчивости финансовой системы как на уровне отдельных крупных банков, так и на уровне национальной и мировой экономик в целом. В то же время, как отмечает ряд авторов [30, с. 2], существующие методики и практики стресс-тестирования по-прежнему нуждаются в улучшениях и методических доработках, поскольку регуляр-

[1] Principles for sound stress testing practices and supervision [Электронный ресурс]. URL: https://www.bis.org/publ/bcbs155.pdf (дата обращения: 08.08.2021).

[2] Stress testing principles [Электронный ресурс]. URL: https://www.bis.org/bcbs/publ/d450.pdf (дата обращения: 08.08.2021).

но допускают практическую реализацию неблагоприятных сценариев, приводящих к финансовым потрясениям и кризисам.

Цель исследования и научная гипотеза

Развитие в мире национальных практик стресс-тестирования на протяжении двух последних десятилетий позволяет сделать предметом настоящего исследования их дальнейшее изучение, систематизацию наколенного опыта, агрегирование наиболее продуктивных практик на предмет использования в российских условиях в целях повышения устойчивости национальной финансовой системы. Основное внимание нами сфокусировано на обзоре и обобщении успешных мировых практик макропруденциального стресс-тестирования, описанных в научной литературе, и факторов, сдерживающих их более широкое внедрение, выделении наиболее перспективных трендов и траекторий развития стресс-тестирования.

Актуальность авторского подхода к рассмотрению заявляемой проблематики определяется выдвигаемой гипотезой о том, что неблагоприятная ситуация, складывающаяся на финансовых рынках, может выступать значимым источником «заражения» для иных участников финансовой системы государства и реального сектора экономики, что банкротство одного из участников финансового рынка потенциально может генерировать «эффект домино», а «скрытая» корреляция между финансовыми учреждениями и реальным сектором может генерировать эндогенные шоки в дополнение к экзогенным.

Мы также полагаем, что если речь идет о рассмотрении макропруденциального стресс-тестирования, как инструмента обеспечения общей стабильности финансовой системы государства, то очевидно, что существующие национальные модели часто демонстрируют неспособность решения данной задачи в полной мере. На практике они ориентированы на сложные, высоко забюрократизированные процедуры составления и анализа финансовой отчетности, основной целью которых является оценка вероятностей и размеров убытков и выявление сценариев развития ситуации для каждого конкретного банка. Данный подход эффективен как средство ретроспективного анализа и менее эффективен при оценке и выборе перспектив развития финансовой системы страны в целом. Поэтому мы также проанализируем возможности расширения и дополнения официальных методик стресс-тестирования за счет возможного использования описанных в научной литературе и используемых крупнейшими банками подходов и моделей, основанных на анализе текущих открытых данных о процессах в финансовом и экономическом секторах.

Материалы и методы

Теоретической базой, определяющей основу выбора методологии настоящего исследования и направление вектора развития научных результатов, явились нормативные документы БКБН БМР, регламентирующие принципы проведения стресс-тестирования [26, с. 3–19], [27, с. 3–11], а также иные документы БКБН, содержащие анализ передовой мировой практики проведения стресс-тестирования и анализ механизмов повышения устойчивости национальных финансовых систем. Это обусловлено тем, что одним из важнейших направлений деятельности самого БМР является выполнение функций информационно-исследовательского центра, а функционирующего под его эгидой БКБН — содействие в совершенствовании банковского регулирования и надзора в целях повышения устойчивости национальных банковских систем в странах-участниках БКБН и международной финансовой системы в целом. Сотрудничество ЦБ РФ и БМР осуществляется с 1996 г. Всего нами было проанализировано 6 нормативных документов и 9 аналитических отчетов

БКБН БМР, наиболее значимые из которых для данного исследования указаны в списке литературы [2; 10; 16; 22; 26; 27; 29].

В качестве основных инструментов научного исследования использовались следующие методы и их элементы: анализа и синтеза, сопоставления, сравнительного анализа, моделирования, мета-анализа, контент-анализа.

Селекция журналов (см. табл.) и публикаций проводилась по критериям предметной области исследования (теме и ключевым словам), отраслевой принадлежности и классификационной группе журнала. Обязательным условием было отнесение журнала к квартилю Q1. В приоритете был анализ статей с ненулевым индексом цитирования за последние 5 лет, в целом в фокусе внимания были статьи за последние 15 лет.

Выбор журналов для исследования осуществлялся посредством фильтрации по ключевым словам: stress testing — стресс-тестирование, macroprudential regulation — макропруденциальное регулирование, bank regulation — банковское регулирование.

Таблица

Список журналов, использованных в исследовании
Table. List of journals used in the study

Название журнала	Издательство	Пятилетний импакт-фактор	Количество проанализированных статей
Journal of Financial Stability	Elsevier Science Publishing Company, Inc.	4,589	28
Journal of Banking & Finance	Elsevier Science Publishing Company, Inc.	4,594	16
Journal of Financial Economics	Elsevier Science Publishing Company, Inc.	11,164	14
Journal of Financial Intermediation	Academic Press	5,552	19
Journal of Monetary Economics	Elsevier Science Publishing Company, Inc.	5,343	11

Сортировка по релевантности найденных публикаций позволила выделить издания, тематика публикаций которых в наибольшей степени соответствовала специфике настоящего исследования. В дальнейшем внимание было сфокусировано на поиске тематических статей исследовательского характера именно в этих специализированных журналах.

Результаты

Согласно методологи БКБН [28, с. 10], выделяется два вида программ стресс-тестирования: по методу «сверху-вниз» — top-down — и по методу «снизу-вверх» — bottom-up. Метод top-down предполагает сбор надзорными органами отчетной информации от банков, на основе которой, применяя собственные модели и сценарии оценки эффективности функционирования в условиях возможного стресса или шока, регулятор дает собственную оценку устойчивости банка. Метод bottom-up — напротив — перекладывает основной объем аналитической работы на саму кредитную организацию, которая, руководствуясь сценариями тестирования, направленными ей надзорным органом, обязана, используя собственные модели, представить ре-

гулятору требуемый отчет о стресс-тестировании. На практике в последние 5–7 лет отмечается сближение двух этих подходов: методика bottom-up тестов регламентируется все более и более подробно, top-down тесты используются регулятором для выявления и оценки взаимосвязи эффектов финансового и реального секторов экономики.

Обе группы моделей стресс-тестирования ориентированы преимущественно на количественные методы управления рисками. Они отвечают на вопрос: какова вероятность финансовых потерь банка при различных сценариях внешних шоков и какой объем капитала необходим для снижения данной вероятности до приемлемого с точки зрения самого банка или регулятора уровня?

Среди современных моделей top-down, построенных с учетом последствий финансового кризиса 2007–2009 гг., заслуживает внимания модель оценки капитала и убытков при стрессовых сценариях «The Capital and Loss Assessment under Stress Scenarios (CLASS) model» [3, с. 4; 4, с. 536; 25, с. 2]. В отличие от традиционно используемых моделей оценки DFAST[1], CCAR[2], данная модель опирается на общедоступную информацию — макроэкономические показатели, показатели финансового рынка, отчеты банков. Это существенно облегчает и ускоряет получение с ее помощью прогнозов доходов и капитала банков для одного макроэкономического сценария. Это налагает и ряд ограничений на использование модели. Она не может, в частности, учитывать индивидуальные различия финансовых институтов, поэтому не может точно оценивать индивидуальные показали конкретных банков. Но для получения агрегированных оценок модель пригодна, хорошо дополняя результаты тестирования моделями DFAST, CCAR.

Как отмечают исследователи [33, с. 21–22], сложность и диверсифицированность деятельности банков в стандартных условиях действительно увеличивает их финансовую стабильность и устойчивость. Но в условиях кризиса и посткризисный период, по этой же причине, увеличиваются затраты на мониторинг и контроль процессов, что способствует усилению финансовых затруднений и снижению финансовой стабильности банков. Это позволяет говорить о необходимости разработки альтернативных моделей стресс-тестирования и использовании их в качестве дополнительных в нормальных экономических условиях, но в качестве основных — в кризисных и посткризисных.

Методика построения модели CLASS основана на простых эконометрических моделях, включающих несколько десятков уравнений регрессии, позволяющих прогнозировать компоненты чистой прибыли до налогообложения. Преимущество модели — возможность оперативно корректировать ключевые допущения модели и отвечать на вопросы «А что, если...?». В отличие от традиционных моделей, она не нацелена на оценку рыночной стоимости активов или капитала банков. Основными сценариями прогноза в модели является базовый и кризисный. Базовый сценарий — это ожидаемая медианная траектория развития экономики и финансовых рынков. Кризисный сценарий

---

[1] Dodd-Frank Act Stress Tests — стресс-тестирование по закону Додда-Франка — это перспективная оценка влияния на уровень капитала, которое может произойти в результате немедленных финансовых потрясений и последующих девяти кварталов неблагоприятных экономических условий. Ежегодное тестирование, проводимое Федеральной резервной системы США [Электронный ресурс]. URL: https://www.fhfa.gov/SupervisionRegulation/DoddFrankActStressTests (дата обращения: 13.08.2021).

[2] The Comprehensive Capital Analysis and Review — комплексный анализ и обзор капитала — это ежегодное тестирование, проводимое Федеральной резервной системы США, обеспечивающее надежность процессов планирования капитала, учитывающее уникальные риски и достаточность капитала для продолжения операций в периоды экономического и финансового стресса [Электронный ресурс]. URL: https://www.rmahq.org/detail.aspx?id=7282 (дата обращения: 13.08.2021).

воспроизводит условия финансового кризиса. Данная модель, протестированная на отчетных данных финансовой системы США, показала, что тенденции роста дефицита капитала в финансовой системе США начали проявляться уже с 2004 г., задолго до того, как большинство показателей достаточности капитала начали реально ухудшаться. Традиционные системы стресс-тестирования в США оказались слабо чувствительны к зарождавшимся негативным процессам и сигналам.

Прогнозы на основе альтернативных моделей стресс-тестов — это прогнозы, основывающиеся на фактических значениях показателей финансового рынка и макроэкономических переменных, используемых на сплошной, а не выборочной основе. Кроме того, они не требуют сбора и непрерывной актуализации конфиденциальных данных, данных сложной финансовой отчетности банков, собираемой надзорными органами. В этом заключается их существенное преимущество. Одним из таких тестов является стресс-тест Лаборатории волатильности V-lab[1], который обеспечивает измерение, моделирование и прогнозирование финансовой волатильности и корреляций в реальном времени для широкого спектра активов. V-Lab сочетает в себе как классические модели, так и некоторые из последних достижений, предлагаемых в литературе по финансовой эконометрике.

Исследователи отмечают [31, с. 37], что данный тест по сути можно рассматривать как неинвазивный тест текущей рыночной стоимости финансовых учреждений. Он никак не связан с данными бухгалтерской отчетности, которая отражает лишь прошлые результаты деятельности, а ориентирован на оценку в режиме реального времени ожиданий участников рынка в отношении будущих результатов детальности банка и всей финансовой системы. Кроме того, он охватывает гораздо больший диапазон стресс-сценариев, в то время как традиционные стресс-тесты национальных регуляторов обычно ориентированы на узкий диапазон возможных сценариев, а чаще — единственный такой сценарий. Банки при этом могут достаточно эффективно подстраиваться под его критерии, корректировать соответствующим образом свои кредитные портфели. Но в иных сценариях, отличных от указанного регулятором, их реальная устойчивость может быть значительно ниже. Это может приводить к искаженным оценкам рисков для всей финансовой системы.

Таким образом, важным преимуществом стресс-теста V-Lab можно считать комплексность оценки рисков финансовой устойчивости, получаемой в режиме реального времени в условиях оценки многофакторных сценариев, в отличие от периодических оценок, получаемых на основе анализа ожидаемых последствий от практической реализации приоритетного однофакторного сценария, официально утвержденного тем или иным национальным регулятором в данном отчетном периоде. В целом, макропруденциальное регулирование, важнейшим элементом которого является стресс-тестирование, позволяет сглаживать предложение кредитных ресурсов на различных стадиях финансового цикла посредством корректировки нормативов риска и лимитов достаточности капитала. Анализ показывает, что требования к достаточности собственного капитала банков в условиях финансовых кризисов при заданных показателях дефолта заемщиков могут быть даже ниже, чем в стандартных.

Введение постоянных жестких микропруденциальных ограничений к капиталу банков может оцениваться как неоптимальное решение. Предоставление банкам определенной свободы действий при расчете взвешенной с учетом рисков стоимости активов может быть оправданным ввиду того, что снижение величины капитала банка требует роста его маржинальности [11]. В этой связи, возможность использования буферных капиталов банков для поддержания доступности кредитов для реального сектора экономики в начале фазы восстановительного роста позволит ускорить как рост реального

[1] Лаборатории волатильности [Электронный ресурс]. URL: http://vlab.stern.nyu.edu/ (дата обращения: 04.11.2021).

сектора экономики, так и темпы восстановления объемов контрциклического буфера капитала (ССуВ) банков, введенного Базелем III. Кроме того, после прохождения финансового кризиса, банкам необходимо давать длительное время для восстановления резервов капитала. Это достигается за счет роста доходности кредитных операций и увеличения допустимых нормативов кредитной нагрузки в целом.

Макропруденциальная политика не является улучшением по Парето [24], чаще она оценивается исследователями как определенный компромисс между приемлемым уровнем допустимого риска и приемлемым уровнем утраты возможностей роста экономики [32]. Стоит согласиться, что при этом действительно создаются предпосылки для снижения текущих темпов роста экономики. Но одновременно сокращается финансирование высокорисковых и низкомаржинальных инвестиционных проектов, а текущее «перенакопление» капиталов очень быстро увеличивает расходы на текущее потребление. Как итог: утрата части потенциала роста экономики компенсируется заметным снижением системных рисков и ростом уровня благосостояния общества.

Результаты теоретического анализа и обзора существующих мировых трендов и ряда нормативных документов ЦБ РФ позволяют определить основные направления развития макропруденциального стресс-тестирования в России, которые приведены на рис.

Рис. Основные направления развития макропруденциального стресс-тестирования в России

Fig. Main directions of macroprudential stress testing development in Russia

Обсуждение

Почему эффективное макропруденциальное стресс-тестирование настолько значимо для стабильности финансовой системы?

Важнейшей задачей банков в экономике является предоставление реальному сектору требуемой ликвидности путем финансирования долгосрочных неликвидных активов за счет размещения краткосрочных ликвидных обязательств [12, с. 3295]. Они фактически хранят неликвидные активы, предоставляя всем желающим ликвидные — денежные средства. В этой связи у банков возникают риски истребования в короткие сроки обязательств, вложенных в долгосрочные неликвидные активы, т. е. риски ликвидности и достаточности капитала. В стандартных условиях необходимый уровень капитализации определяется взвешенной с учетом риска долей высококачественных ликвидных активов. Неблагоприятный стресс-сценарий в тесте моделирует вероятные убытки и ожидаемые доходы банка. Чаще всего, разница между прогнозируемыми убытками и доходами оказывается положительной величиной. Величина этого чистого убытка сравнивается с размером собственного капитала банка, что позволяет определить банки, не обладающие достаточным уровнем финансовой устойчивости, что несет прямую угрозу всей финансовой системе страны. Далее решается вопрос о том, какие меры следует предпринимать подобным банкам для недопущения практической реализации возможного негативного стресс-сценария для них в будущем.

Макроэкономические шоки снижают стоимость банковских активов, что может спровоцировать кредиторов ограничить или приостановить предоставление ликвидности банковским учреждениям. Они, в свою очередь, вынуждены будут увеличить масштабы продажи низколиквидных активов для финансирования текущих обязательств. Если рост масштабов подобных «распродаж» будет нарастать, что весьма вероятно в условиях масштабного кризиса ликвидности в банковском сегменте, фактическая рыночная цена их активов продолжит снижение, и далее цикл распродажи будет повторяться, а финансовый кризис — усиливаться. В этих условиях реальный сектор будет сталкиваться с масштабным падением объемов доступного кредитования на фоне падения рыночной стоимости компаний. В результате, исходная проблема недостаточной капитализации банковского сектора и кризиса ликвидности продуцирует «эффект заражения» для реального сектора. Макропруденциальные стресс-тесты могут помочь устранить данный сбой рыночного механизма на самых ранних этапах зарождения и развития.

В методических рекомендациях Базельского комитета по банковскому надзору и нормативных документах национальных регуляторов банковского рынка значительное внимание уделяется вопросам поддержания ликвидности и проблемам обеспечения достаточности капитала банков, как факторам обеспечения их финансовой устойчивости. Но, как показывают результаты исследований [12, с. 3310], эти рекомендации не являются универсальным рецептом поддержания финансовой устойчивости для всех банков. Заметим, что на практике большинство банков имеют собственный капитал в объемах, не ниже минимальных нормативных значений, устанавливаемых регулятором. Также следует учитывать, что, как показывают исследования [21, с. 260], государственное регулирование капитала банков, направленное изначально на снижение склонности собственников к принятию рисков, на практике может приводить к выбору собственниками более рискованных инвестиционных стратегий, позволяющих компенсировать таким образом частичную утрату спекулятивной полезности капитала, ввиду более строгих требований регулятора к его структуре.

Почему существующие официальные стресс-тесты все еще требуют доработки?

Как рекомендует стандарт БКБН «Базель-III», банки уменьшают свой нормативный капитал, когда создают большую ликвидность (финансируя большую часть неликвидных активов за счет ликвидных обязательств), или когда они сталкиваются с более высокой неликвидностью. Отчетность небольших американских банков подтверждает эффективность данных рекомендаций, действительно приводящих к повышению уровня платежеспособности таких банков [12, с. 3310]. Однако крупные финансовые организации могут управлять ликвидность используя и иные, более сложные забалансовые инструменты. В итоге, банки могут недооценивать собственные риски ликвидности, полагая, что они — достаточно крупные институциональные единицы финансовой системы страны, чтобы обанкротиться по причине падения платежеспособности или ликвидности. Кроме того, именно крупные банки способны брать на себя большие риски в период кризисов [20, с. 804]. Как показывают исследования [13, с. 17], крупные банки действительно считают оптимальным выбором увеличение своего левериджа, понимая, что регулирующие органы, в случае необходимости, гарантированно будут уделять приоритетное внимание именно их докапитализации.

Финансовые затруднения и даже потенциальные угрозы банкротства именно таких банков создают основные риски для стабильности всей финансовой системы государства. Это доказывает недостаточность универсальных подходов и единообразных рекомендаций БКБН к регулированию механизмов управления ликвидностью и параметрами достаточности капитала для всех стран и всех банков, необходимость совершенствования и дифференциации подходов на национальном и международном уровнях.

Альтернативные методологии стресс-тестирования разрабатываются банками и исследовательскими сообществами достаточно давно. Их эффективность во многом зависит от статистической базы, используемой для калибровки переменных эконометрических моделей. Упоминавшаяся нами ранее модель CLASS Федерального резервного банка Нью-Йорка — это репрезентативная модель стресс-теста банка, построенная с использованием исторических данных о банках. Модели типа CLASS фокусируются на соотношении доходов с активами банка, где показатель дохода не включает расходы по ссудам и резервам на потери по аренде. Расходы на резервы оцениваются отдельно с использованием специального регулирующего правила и впоследствии вычитаются из предварительного прогноза соотношения доходов с активами. Все модели CLASS оцениваются с использованием процесса, который можно описать как модифицированную пошаговую обратную регрессию. Чтобы избежать проблем, связанных с единицами измерения, модели CLASS оценивают компоненты дохода банка в форме отношения, нормализуя квартальные статьи доходов и расходов банка по активам банка или другим балансовым значениям [25, с. 5].

Почему макропруденциальное регулирование и стресс-тестирование неоднозначно оценивается и часто неохотно принимается самими банками?

В целом все банки только выигрывают от регулярного стресс-тестирования и макропруденциального регулирования параметров их дельности, так как это обеспечивает снижение для них системного риска. Но, как доказывают исследования [23], проявления данного эффекта достаточно неоднородны для различных банков. Наибольший оздоравливающий эффект они оказывают на наиболее проблемные банки. Чаще всего это банки, ориентированные преимущественно на розничный сегмент, в котором наблюдается повышенная доля «плохих» кредитов и ссуд. В этой связи

актуальным представляется подход авторов [15], акцентирующих внимание на том, что внедрение дифференцированных и децентрализованных подходов к управлению ликвидностью действительно более эффективно снижает риски индивидуальной неплатежеспособности для розничных банков, но также усиливает риски «передачи» частных финансовых затруднений по всей финансовой системе.

Макропруденциальное регулирование, важнейшим компонентом которого является регулярное стресс-тестирование банков, требует нахождения механизмов органичного сочетания противоречивых по своей сути интересов двух групп институциональных агентов. Общественный интерес в данном вопросе требует использования правительством сложной системы нормативных актов, регламентирующих вопросы предоставления банками регулярных отчетов надзорным органам. Тем самым, государственные регулирующие органы стремятся исключить и/или смягчить негативные последствия возможных сбоев рыночного механизма, которые, в условиях макроэкономических шоков, могут допустить движимые частными бизнес-интересами банкиры. Результатом пробных сбоев может стать финансовый кризис, несущий за собой «риски заражения» как для отдельных национальных экономик, так и для всей мировой экономики.

Для самих банков стресс-тестирование в рамках макропруденциального регулирования в целом несет набор противоречивых эффектов, что отмечают в своих исследованиях многие авторы [1; 6; 14; 17]. С одной стороны, повышение устойчивости банковской системы повышает доверие экономических агентов к данным учреждениям, повышая спрос на банковские услуги, а значит, и прибыльность данного бизнеса. И здесь в выигрыше оказываются все стороны финансовых отношений. Но, с другой стороны, макропруденциальный надзор неминуемо связан с установлением целого ряда лимитов нормативного характера, ограничивающих свободное принятие решений в вопросах расширений бизнеса банкиров [7; 8; 18]. Среди подобных стандартных ограничений можно выделить, в частности, установление предельных показателей допустимой долговой нагрузки домохозяйств при их кредитовании, предельных значений полной стоимости кредита, прямые и косвенные ограничения на рост объемов кредитования в национальной экономике и пр.

Повышение требований регулятора к уровню достаточности капитала в краткосрочном периоде повысит издержки кредитования для бизнеса и совокупный спрос на капитал [5, p. 78], что также будет невыгодно банкам. Кроме того, необходимость выполнения обязательных требований регулятора означает для банков рост непроизводительных расходов. Расширение объемов регулярной отчетности требует закупки дополнительного оборудования, оплаты дополнительных часов работы персонала, что отвлекает ограниченные внутренние ресурсы, замедляет достижение стратегических целей развития банков, увеличивает текущие издержки, подталкивает к повышению стоимости банковских услуг для клиентов, снижая спрос на них.

Таким образом, чистый эффект от расширения и ужесточения либо сокращения и смягчения макропруденциального регулирования с целью обеспечения устойчивости финансовой системы государства в условиях макроэкономических шоков будет зависеть от того, какая из указанных выше групп противоречивых эффектов окажется преобладающей для ключевых национальных банков в конкретных условиях места и времени.

Выводы

Анализ эволюции и существующих практик макропруденциального стресс-тестирования в США и Европе позволяет определить ряд приоритетных, на наш взгляд, направлений развития аналогичной российской методологии и практики. В дополнение к стандартным официальным методикам стресс-тестирования в современных

моделях типа «top-down», основанных на данных финансовых отчетов кредитных учреждений и методик их анализа регулятором, необходима разработка дополнительных — «облегченных», альтернативных моделей и методик, основанных на активном использовании открытых данных, экономических и финансовых индикаторах опережающего цикл характера, позволяющих оперативно моделировать динамику капитала и величину убытков при различных стрессовых сценариях, аналогичных моделям CLASS в США и моделям стресс-теста V-Lab. Преимуществом модели стресс-теста V-Lab, по сравнению со стандартными моделями, основанными на оценке достаточности капитала путем взвешивания его по нормативному риску, является более «широкий» подход, ориентированный на учет «рисков изменения рисков» — risk that risk will change [31, с. 52]. Подход к оценке банковских рисков на основе кредитного плеча и рыночной меры риска может позволить получать более реалистичные оценки системных рисков, по сравнению с оценками, основанными на стандартных рекомендациях Базель — III.

Необходимо учитывать, что излишнее ужесточение нормативов и усложнение механизмов макропруденциального регулирования, высокая бюрократизация процедур регулярного стресс-тестирования и сбора отчетности будут неизбежно приводить к снижению общей эффективности банковской системы страны, замедлению динамики ее развития. Это, в свою очередь, негативно отразится на динамике роста реального сектора экономики и потребительском рынке. Ограничивая масштабы банковского кредитования, мы получаем риск невозможности реализации даже эффективных инвестиционных проектов. Поэтому политика макропруденциального регулирования должна быть направлена на достижение эффективного компромисса между стабильностью банковского сектора и финансовой системы, с одной стороны, и финансовой и экономической эффективностью банков — с другой.

Прямое заимствование зарубежного опыта будет эффективно лишь в части использования самого концептуального подхода, но не механического копирования готовой модели. Ее необходимо выстраивать как эконометрическую модель, включающую набор регрессионных управлений, моделирующих взаимосвязи ключевых показателей экономики и финансовой системы России. Валидацию и динамическую корректировку, калибровку переменных модели следовало бы производить на основе реальных исторических данных российской макроэкономической статистики и финансовой отчетности, ориентируясь на данные не старше 2005 г.

В зависимости от длительности периодов, определяющих информационную базу моделей, это могут быть модели, позволяющие оперативно получать кратко- и среднесрочные прогнозы, вероятные сценарии развития событий при условной вероятности реализации тех или иных макроэкономических шоков в экономике России. Ключевым преимуществом данных моделей являются гибкость и относительная простота использования, а также высокая чувствительность к зарождающимся негативным или позитивным тенденциями, еще не получившим полноценного отражения в запаздывающих показателях регулярной финансовой отчетности.

В процедурах, методиках, алгоритмах макропруденциального стресс-тестирования следовало бы усиливать роль макроэкономической составляющей, расширять сферы ответственности ключевых институциональных единиц системы государственного управления в России за обеспечение устойчивости финансовой системы в долгосрочной перспективе. В кратко- и среднесрочной перспективе на микро- и мезоуровне за это по-прежнему, в первую очередь, должен отвечать ЦБ РФ. Но в вопросах обеспечения стратегической макроэкономической стабильности финансовой и экономической систем государства представляется целесообразным более плотное сотрудничество структур ЦБ РФ и Минэкономразвития России, осуществляемое на постоянной функциональной основе. Это позволит эффективнее противостоять действию «эффектов заражения» реального сектора, трансферу системных сбоев

финансового сектора в реальный, что в полной мере соответствует цели макропруденциального стресс-тестирования.

Макропруденциальное стресс-тестирование, целью которого является профилактика, выявление, смягчение последствий системных финансовых рисков, не должно сводиться в повседневной практике к надзорному стресс-тестированию, целью которого является лишь поддержание требуемого уровня ликвидности и ограничение портфельных рисков отдельных банков. Макропруденциальное регулирование, часто связываемое с установлением и регулярным контролем посредством текущей отчетности и стресс-тестирования, должно учитывать обратные эффекты факторной оптимизации индивидуального и системного рисков ликвидности и платежеспособности в банковском сегменте. Неоправданно высокие требования к уровню ликвидности всегда будут подталкивать банки, в первую очередь крупные, к диверсификации рисков путем их передачи другим участникам рынка. В итоге, снижая риски индивидуальной неплатежеспособности, можно спровоцировать повышение системных рисков на национальном и мировом уровнях, что отрицательно коррелирует с ключевой целью макропруденциального регулирования.

Литература / References

1. Akinci O., Olmstead-Rumsey J. How effective are macroprudential policies? An empirical investigation // Journal of Financial Intermediation. 2018. N 33. P. 33–57.
2. Assessing the impact of Basel III: Evidence from macroeconomic models: literature review and simulations // Working Paper 38. Basel Committee on Banking Supervision April 2021 [Electronic source]. URL: https://www.bis.org/bcbs/publ/wp38.pdf (accessed: 10.01.2021).
3. Hirtle B., Kovner A., Vickery J., Bhanot M. Assessing Financial Stability: The Capital and Loss Assessment under Stress Scenarios (CLASS) Model // Federal Reserve Bank of New York Staff Reports. N 663. February, 2014. Rev. July 2015.
4. Hirtle B., Kovner A., Vickery J., Bhanot M. Assessing financial stability: The Capital and Loss Assessment under Stress Scenarios (CLASS) model // Journal of Banking & Finance. Vol. 69. Suppl. 1. August 2016. P. S35–S55. DOI: 10.1016/j.jbankfin.2015.09.021.
5. Mendicinoa C., Nikolov K., Suarezc J., Supera D. Bank capital in the short and in the long run // Journal of Monetary Economics. Vol. 115. November 2020. P. 64–79.
6. Cerutti E., Claessens S., Laeven L. The use and effectiveness of macroprudential policies: New evidence // Journal of Financial Stability. 2017. N 28. P. 203–224.
7. Chortareas G. E., Girardone C., Ventouri A. Bank supervision, regulation, and efficiency: Evidence from the European Union // Journal of Financial Stability. 2012. N 8. P. 292–302.
8. Chortareas G. E., Girardone C., Ventouri A. Financial freedom and bank efficiency: Evi-dence from the European Union // Journal of Banking & Finance. 2013. N 37. P. 1223–1231.
9. Clement P. The term “macroprudential”: Origins and evolution // BIS Quarterly Review. March 2010.
10. Demekas D. IMF Working Paper. Designing Effective Macroprudential Stress Tests: Progress So Far and the Way Forward. June 2015 [Electronic source]. URL: https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2015/wp15146.pdf (accessed: 08.08.2021).
11. Lucas D. Comment on: “Testing macroprudential stress tests: The risk of regulatory risk weights” by Viral Acharya, Robert Engle, and Diane Pierret // Journal of Monetary Economics. Vol. 65. July 2014. P. 54–56.
12. Distinguin I., Roulet C., Tarazi A. Bank regulatory capital and liquidity: Evidence from US and European publicly traded banks // Journal of Banking and Finance. Vol. 37. Is. 9. September 2013. P. 3295–3317. DOI: 10.1016/j.jbankfin.2013.04.027.
13. Dávilaa E., Walther A. Does size matter? Bailouts with large and small banks // Journal of Financial Economics. Vol. 136. Is. 1. April 2020. P. 1–22. DOI: 10.1016/j.jfineco.2019.09.005.
14. Gambacorta L., Murcia A. The impact of macroprudential policies in Latin America: An empirical analysis using credit registry data // Journal of Financial Intermediation. 2020. N 42. Article 100828.
15. López-Espinosaa G., Rubia A., Valderrama L., Antón M. Good for one, bad for all: Determinants

of individual versus systemic risk // Journal of Financial Stability. September 2013. Vol. 9. Is. 3. P. 287–299.
16. Global systemically important banks: revised assessment methodology and the higher loss absorbency requirement. Basel Committee on Banking Supervision. July 2018 [Electronic source]. URL: https://www.bis.org/bcbs/publ/d445.pdf (accessed: 08.08.2021).
17. Gómez E., Murcia A., Lizarazo A., Mendoza J.C. Evaluating the impact of macroprudential policies on credit growth in Colombia // Journal of Financial Intermediation. 2020. N 42. Article 100843.
18. Hasan I., Koetter M., Wedow M. Regional growth and finance in Europe: Is there a quality effect of bank efficiency? // Journal of Banking & Finance. 2009. N 33. P. 1446–1453.
19. Vodenskaa I., Aoyama H., Becker A.P. at al. From stress testing to systemic stress testing: The importance of macroprudential regulation // Journal of Financial Stability. February 2021. Vol. 52. Article 100803. DOI: 10.1016/j.jfs.2020.100803.
20. Peydróa J.-L., Polo A., Sette E. Monetary policy at work: Security and credit application registers evidence // Journal of Financial Economics. June 2021. Vol. 140. Is. 3. P. 789–814. DOI: 10.1016/j.jfineco.2021.01.008.
21. Laeven L., Levine R. Bank governance, regulation and risk taking // Journal of Financial Economics. August 2009. Vol. 93. Is. 2. P. 259–275. DOI: idp.nwipa.ru/10.1016/j.jfineco.2008.09.003.
22. Making supervisory stress tests more macroprudential: Considering liquidity and solvency interactions and systemic risk // Working Paper 29. November 2015. Basel Committee on Banking Supervision [Electronic source]. URL: https://www.bis.org/bcbs/publ/wp29.pdf (accessed: 08.08.2021).
23. Meuleman E., Vander Vennet R. Macroprudential policy and bank systemic risk // Journal of Financial Stability. April 2020. Vol. 47. Article 100724.
24. Kogler M. Risk shifting and the allocation of capital: A Rationale for macroprudential regulation // Journal of Banking and Finance. September 2020. Vol. 118. Article 105890. DOI: 10.1016/j.jbankfin.2020.105890.
25. Kupiec P.H. Policy uncertainty and bank stress testing // Journal of Financial Stability. December 2020. Vol. 51. Aricle 100761. DOI: 10.1016/j.jfs.2020.100761.
26. Principles for sound stress testing practices and supervision // Basel Committee on Banking Supervision. Bank for International Settlements. May 2009.
27. Stress testing principles // Basel Committee on Banking Supervision. Bank for International Settlements. October 2018.
28. Supervisory and bank stress testing: range of practices. Basel Committee on Banking Supervision. December 2017 [Electronic source]. URL: https://www.bis.org/bcbs/publ/d427.pdf (accessed: 08.08.2021).
29. Survey on the interaction of regulatory instruments: results and analysis // Basel Committee on Banking Supervision. Working Paper 33. July 2018 [Electronic source]. URL: https://www.bis.org/bcbs/publ/wp33.pdf (accessed: 08.08.2021).
30. Breuer Th., Summer M. Systematic stress tests on public data // Journal of Banking and Finance. September 2020. Vol. 118. Article 105886 DOI: 10.1016/jjbankfin.2020.105886.
31. Acharya V., Engle R., Pierret D. Testing macroprudential stress tests: The risk of regulatory risk weights // Journal of Monetary Economics. July 2014. Vol. 65. P. 36–53. DOI: 10.1016/j.jmoneco.2014.04.014.
32. Freixas X., Perez-Reyna D. Optimal macroprudential policy and rational bubbles // Journal of Financial Intermediation. April 2021. Vol. 46. Article 100908.
33. Bakkar Ya., Nyola A.P. Internationalization, foreign complexity and systemic risk: Evidence from European banks // Journal of Financial Stability. August 2021. Vol. 55. Article 100892. DOI: 10.1016/j.jfs.2021.100892.

Об авторах:

Десятниченко Дмитрий Юрьевич, доцент кафедры экономики Северо-Западного института управления РАНХиГС (Санкт-Петербург, Российская Федерация), кандидат экономических наук, доцент; desyatnichenko-dy@ranepa.ru

Рябов Олег Васильевич, доцент кафедры экономики Северо-Западного института управления РАНХиГС (Санкт-Петербург, Российская Федерация), кандидат экономических наук, доцент; ryabov-ov@ranepa.ru

Десятниченко Олеся Юрьевна, доцент кафедры экономики Северо-Западного института управления РАНХиГС (Санкт-Петербург, Российская Федерация), кандидат экономических наук, доцент; desyatnichenko-oy@ranepa.ru

About the authors:

Dmitry Yu. Desyatnichenko, Associate Professor of the Chair of Economics of North-West Institute of Management, Branch of RANEPA (St. Petersburg, Russian Federation), PhD in Economics, Associate Professor; desyatnichenko-dy@ranepa.ru

Oleg V. Ryabov, Associate Professor of the Chair of Economics of North-West Institute of Management, Branch of RANEPA (St. Petersburg, Russian Federation), PhD in Economics, Associate Professor; ryabov-ov@ranepa.ru

Olesya Yu. Desyatnichenko, Associate Professor of the Chair of Economics of North-West Institute of Management, Branch of RANEPA (St. Petersburg, Russian Federation), PhD in Economics, Associate Professor; desyatnichenko-oy@ranepa.ru

DOI 10.22394/1726-1139-2021-12-111-125

Концептуальные и математические модели, методы и технологии исследования цифровой трансформации экономических и социальных систем: обзор предметного поля (часть II)*

Гейда А. С.[1, 2, *], *Гурьева Т. Н.*[1], *Наумов В. Н.*[1]

[1]Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Северо-Западный институт управления РАНХиГС), Санкт-Петербург, Российская Федерация; *geyda-as@ranepa.ru
[2]Санкт-Петербургский Федеральный исследовательский центр Российской академии наук, Санкт-Петербург, Российская Федерация

РЕФЕРАТ
Представлены результаты обзора предметного поля по исследованиям цифровой трансформации экономических и социальных систем (часть II). Во второй части выполнен обзор и обоснованы основные теоретические средства, которые могут стать основой для разработки «деятельностной парадигмы» исследований.

Ключевые слова: цифровая трансформация, цифровая экономика, цифровая организация, цифровое общество, математическое моделирование, математические методы

Для цитирования: *Гейда А. С., Гурьева Т. Н., Наумов В. Н.* Концептуальные и математические модели, методы и технологии исследования цифровой трансформации экономических и социальных систем: обзор предметного поля (часть II) // Управленческое консультирование. 2021. № 12. С. 111–125.

Conceptual and Mathematical Models, Methods, and Technologies for the Study of the Digital Transformation of Economic and Social Systems: A Literature Review and Research Agenda (Part II)

Alexander S. Geyda[1, 2 *], *Tatiana N. Gurieva*[1], *Vladimir N. Naumov*[1]

[1]Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (North-West Institute of Management of RANEPA), Saint-Petersburg, Russian Federation; *geyda-as@ranepa.ru
[2]St. Petersburg Federal Research Center of the Russian Academy of Sciences, Saint-Petersburg, Russian Federation

ABSTRACT
The results of the review of the subject field on the research of the digital transformation of economic and social systems is carried out (part II). We reviewed main theoretical, mathematical tools which could allow solving unsolved problems. The review of such main theoretical tools that can become the basis for developing the “activity paradigm” of research is carried out.

Keywords: digital transformation, digital economy, digital organization, digital society, mathematical modeling, mathematical methods

For citing: Geyda A. S., Gurieva T. N., Naumov V. N. Conceptual and mathematical models, methods, and technologies for the study of the digital transformation of economic and social systems: a literature review and research agenda (Part II) // Administrative consulting. 2021. N 12. P. 111–125.

* Исследование выполнено при финансовой поддержке Фонда развития научных исследований и прикладных разработок СЗИУ РАНХиГС.

Часть I настоящей статьи см.: Управленческое консультирование. 2021. № 11. С. 95–108.

Введение

Для дальнейшего уточнения вскрытых в части II несоответствий были выполнены дополнительные запросы последующих уровней к базе данных WoS по отдельным видам математических и информационных средств, теорий — в таких областях исследований, которые, предположительно, могут позволить описывать отношения между особенностями, характеристиками внедряемых новых (цифровых) технологий и возможными результатами деятельности (в разных ее аспектах) в производственных, экономических и социальных (обобщенно — в социетальных) системах, подвергающихся цифровой трансформации. Выбирались прежде всего те теоретические средства, модели, которые могут позволить описывать указанные связи математически. Затем, при необходимости, выполнялись дальнейшие уточняющие запросы. Основой для новых запросов было изучение полученных при предыдущих поисках источников.

В результате такого систематического использования многоуровневого библиометрического поиска получены следующие частные облака ключевых слов.

По формализмам, используемым для описания результатов использования ИТ, были изучены результаты поиска по КС: Complex Networks, Multilevel Networks, Network Science, Dynamic Networks, Probabilistic Graphical Models, Probabilistic Dynamic Networks, Agent Computing, Automata, Petri Net, Knowledge Graph, Action Theory, Activity Theory, Action Research, Game theory, Perturbation Theory, Complexity Science, Option Theory, Neural Networks, Belief Networks, Data Analysis, Digital Philosophy.

В результате был сделан вывод о том, что значительная (основная) часть указанных теорий предназначена для инструментальной поддержки реализации ИТ различных видов, а не для описания зависимостей между характеристиками ИТ и получаемыми при использовании ИТ результатами, т. е. не для аналитического моделирования результатов использования ИТ. Другими словами, основная часть исследованных теоретических аппаратов, моделей описывает то, как может быть устроена ИТ, а не прагматическую сторону использования ИТ в деятельности — т. е. то, как ИТ будет использоваться, какую пользу и почему может дать ИТ с заданными характеристиками в результате использования и к каким результатам деятельности это может привести.

Такие теоретические средства, как правило, позволяют создавать, конструировать информационные технологии в рамках предлагаемого теоретического, математического аппарата. Однако большинство из них не предназначены для концептуального и математического описания того, какие прагматические, практические результаты деятельности могут быть получены в результате использования той или иной технологии и какова количественная связь между характеристиками информационных технологий и результатами деятельности, а затем — и с мерой соответствия результатов требованиям к деятельности.

В связи с этим было реализовано дополнительное рекуррентное исследование источников литературы по ключевым словам, описывающим те теоретические средства, которые используются или по крайней мере могут быть использованы для исследования указанной прагматической стороны использования информационных технологий, т. е. исследование их внедрения в практику, затем использования на практике, формирования результатов их использования в результате деятельности и описания качества полученной в результате деятельности в зависимости от характеристик ИТ. Наиболее близкие к требуемым теоретическим средствам, согласно полученным результатам, теоретические средства, так или иначе основанные на исследовании роли информации и информационных технологий в деятельности в соответствии с «деятельностной парадигмой» исследований. К ключевым словам, относящимся к такой парадигме, относятся прежде всего Applied Activity Theories;

Systemic-Structural Activity Theory; Activity Theory; Action Theory; Action Research, Digital Philosophy.

Этот вывод связан с тем, что на основе «деятельностной парадигмы» принципиально возможно связать разные виды и разные аспекты деятельности — и прежде всего информационные виды деятельности, связанные с получением и преобразованием знаний, обучением, социумом и с психологией деятельности, и деятельности предметно-преобразующей, энергетически-материальной, инструментальной — по комплексу ее различных аспектов. Такие теоретические средства и необходимы, на наш взгляд, для решения задач, отмеченных ранее как нерешенные. Примеры использования «деятельностного подхода» для разных видов деятельности с использованием информации и информационных технологий представлены в [1; 2].

Следует отметить, что имеется значительное число (десятки и сотни) других теоретических средств, обзоры которых, исследования их распространенности и популярности, описания особенностей использования, статистические данные о публикационной активности и перспективы исследований приведены в [3–5]. Эти результаты использованы в статье, но здесь не приводятся в связи с ограниченностью объема статьи. Наш вывод по этим теоретическим средствам состоит в том, что большинство из них нацелено на один из аспектов использования информационных технологий. Например, как в наиболее популярной теории исследования информационных систем и технологий, TAM— Technology Acceptance Model [6–9] — на внедрение и принятие (adoption) информационной технологии пользователями — отдельный аспект деятельности с использованием ИТ. К другим теоретическим аппаратам, которые были проанализированы по результатам работы с источниками, относятся Information system success theory [10], Task technology fit model [7], Process virtualization theory [11], Deferred action theory [12], Resource-based view [13], Business value of information theory [14], Dynamic capability theory [15], Business Model Innovation Theory [16], Yield shield Theory [17], Theory of planned behavior [18], Digital innovation management [19], Technology activity theory [20].

Только некоторые из указанных теорий, а именно Deferred action theory и Technology activity theory, могут быть использованы в рамках «деятельностного подхода» как инструмент исследования системы аспектов деятельности, связанных с использованием ИТ.

При этом большинство из упомянутых и ряда других теорий, описанных, например, в [1; 2] и имеющих количественный характер, опираются на статистические исследования и экспертные данные, а не на прогнозные аналитические модели. Использование же «деятельностного подхода» должно позволить преодолеть несоответствие между необходимостью рассмотрения широкого комплекса аспектов использования информационных технологий математически, на основе прогнозных аналитических моделей и методов и отсутствием необходимых для этого моделей и методов.

«Деятельностный подход» («деятельностная парадигма») обладает значительно большей общностью в связи с тем, что основывается на описании деятельности в целом. Однако она не содержит, на момент написания нашей статьи, теоретических средств прогнозного аналитического оценивания деятельности, ее результатов, их соответствия требованиям — в зависимости от характеристик используемых информационных технологий. Ее математические инструменты на момент написания статьи, в основном ограничены средствами моделирования проектов и программ и отчасти — средствами проектного управления. Однако эти инструменты не описывают использование информационных технологий и связи между характеристиками ИТ и характеристиками реализуемой деятельности. Тем самым следует отметить, что теоретические инструменты «деятельностного подхода», с одной стороны, характеризуются междисциплинарностью и широтой, однако во многом

благодаря этому — лишены устоявшихся математических средств решения задач. Тем самым следует устранить два различных несоответствия, вызванных текущим состоянием теоретических средств решения задач использования информационных технологий в деятельности.

Во-первых, следует устранить несоответствие между необходимостью рассмотрения системы аспектов использования информационных технологий и имеющимися теоретическими средствами, описывающими, как правило, отдельные аспекты такого использования. Такое несоответствие может быть преодолено за счет системологического исследования деятельности, «деятельностного подхода», за счет раскрытия роли информации и информационных технологий в деятельности разных видов и в разных системах (вплоть до социетальных) [21]. Философские аспекты такого исследования рассматриваются в рамках «цифровой философии» [22]. Преодоление первого несоответствия должно позволить исследовать комплексы аспектов проявления использования информационных технологий, возможно — объединив ряд уже имеющихся теоретических результатов на основе «деятельностной», «системологической» и «цифрофилософской» парадигм исследования.

Во-вторых, следует устранить несоответствие между необходимостью использовать прогнозные математические средства исследования результатов деятельности в системах разного вида и отсутствием таких математических средств, позволяющих исследовать деятельность с учетом прогнозных математических зависимостей между характеристиками используемых информационных технологий, получаемых результатов деятельности и их соответствия требованиям к таким результатам. Представляется, что второе несоответствие (пробел в теоретических исследованиях) следует устранить, ориентируясь на практику использования существующих теоретических математических средств для решения аналогичных задач, определив перспективные математические средства и возможные пробелы в их использовании. Преодоление второго несоответствия должно позволить как осуществить прогнозное математическое моделирование требуемых зависимостей как отдельных сторон деятельности при тех или иных особенностях предметной области, так и выполнить комплексное математическое моделирование на основе «деятельностной», «системологической» и «цифрофилософской» парадигм.

Выполненные исследования позволили сделать заключение о том, что лишь незначительное число исследованных в найденных источниках теоретических средств позволяет описывать роль ИТ в деятельности, происходящие при использовании ИТ изменения деятельности, ее результаты и соответствие результатов требованиям. Тем не менее, исходя из анализа таких теоретических средств, можно сделать вывод о том, что перспективно использовать теоретические средства, описывающие возможную и действительную деятельность, переходы между этими видами деятельности в результате применения информационных технологий, изменения в характеристиках деятельности при использовании информационных технологий — с использованием алгебраических, логических, теоретико-графовых вероятностных (или возможностных), в том числе порядка выше первого, а также лингвистических моделей.

Этот вывод определяется тем, что: деятельность удобно описывать конечными (дискретными) моделями; для отражения возможной и действительной деятельности следует использовать вероятностные (или возможностные) модели; для описания использования информационных технологий необходимо описывать изменения действительной и возможной деятельности, их моделей, а также возможные последовательности действий и изменения отношений между моделями. Представляется, что вероятностные графовые (и прежде всего сетевые) помеченные модели деятельности, ее изменений, отображения графов и операции с помеченными графами, в том числе рекурсивно задаваемые, хорошие кандидаты на развитие для своего использования при моделировании деятельности во многих задачах, относящихся

к прикладной информатике как науке, предмет которой — практическое использование информационных технологий. Этот вывод подтверждается и практикой решения задач на основ диаграммных представлений деятельности — например, в системной инженерии [23]. Основные формализмы, которые, согласно выполненному исследованию источников уровней, последующих за первым, могут быть использованы для решения проблемы концептуального и на его основе формального исследования цифровой трансформации экономики и общества, приведены в табл.

Так, в рамках *теории деятельности (Activity Theory)* [21; 24; 25] устанавливаются комплексы связей между сознанием, информацией, субъектом и объектом деятельности, социумом, технологией и результатами деятельности. Выделяются различные виды действий — такие, как инструментальные, информационные. Разработана в рамках психологии и теории обучения. За счет использования теории деятельности возможно комплексное исследование проявлений использования информационных технологий в результатах деятельности разных видов. Однако формальный, математический аппарат теории развит недостаточно.

Теория действий (Action Theory) [26] рассматривает деятельность формализовано, основываясь на языках, описывающих состояния и переходы между ними (в том числе — недетерминированные).

Представляется, что в рамках этой теории возможно описание цепочек действий, меняющихся в зависимости от полученных сведений (информации). Теория основывается на формальном аппарате математической логики. Используются понятия законы действий (Action laws), причинные отношения (Causal Relationships), ограничения на состояния (State constraints), недопустимые действия (abnormal actions). Раскрывается ее близость со State Calculus и языкам описания состояний и переходов между ними.

Исследование действий (Action Research) описано [27–29] как состоящая из планирования действий (Action Planning), реализации действий (Action Taking). Показаны отношения с исчислением состояний (State Calculus). При этом, нового формализма описания действий и состояний не предложено. Описаны отношения с научными исследованиями в области разработки (Design Science Research). Показано, что действия следует рассматривать по изменениям, к которым они приводят. Такое видение близко к представлению информационных действий как действий, приводящих к изменениям [44] в других действиях. В связи с таким представлением результатов действий рассмотрены действия вида прямого вмешательства (Direct Interventions) и непрямого вмешательства (Indirect Interventions). Однако роль информационных действий отдельно от остальных действий не рассматривается. В связи с этим и не предложены формальные модели связи информационных и других действий. Теория не носит формализованный характер. Представляется, что в рамках этой теории возможно описание цепочек действий, меняющихся в зависимости от полученных сведений (информации), но для этого следует предпринять дополнительные исследования.

Стохастическое динамическое программирование, марковские процессы принятия решений, процессы принятия динамических решений (Dynamic Programming, Markov Decision Processes, Dynamic decision making) [33–35; 45] описывают случайные изменения состояний. Такие изменения реализуются в результате действий не только системы, но и в результате изменений среды — пусть даже не моделируемых явно. Используются формализмы обучения при принятии динамических решений, которые хорошо описаны математически — например, Reinforcement Learning, Instance-Based Learning Theory, Adaptive Control of Thought–Rational [45]. Представляется, что эти формализмы следует исследовать глубже и основываться на их результатах при разработке математических формализмов в рамках «деятельностной» и «системологической» парадигм *с учетом механизмов обучения*.

Таблица

Основные формализмы, которые, по результатам исследования источников уровня более второго, могут быть использованы для решения проблемы концептуального и, на его основе, формального исследования цифровой трансформации экономики и общества

Table. Basic formalisms, which, according to the results of the study of sources of the level more than the second, can be used to solve the problem of conceptual and, on its basis, formal research of the digital transformation of the economy and society

Ссылка	Формализм	Математическое описание	Модели использования ИТ	Комплексная модель деятельности с ИТ
[21; 24; 25]	Activity Theory	Схемы деятельности	Концептуальные	Концептуальная
[26]	Action Theory	Математическая логика, языки, законы действий (Action laws) Причинные отношения — Causal Relationships State constraints Abnormal actions	Нет	Нет
[27–30]	Action Research	Actions Design Actions Taking Actions Planning	Нет, но возможно	Нет, но возможно
[31]	Complex Networks	Complex Networks Optimization Games on networks	Нет, но возможно	Нет, но возможно
[32]	Situation Calculus (Ситуационное Исчисление)	Situation calculus GOLOG	Нет, но возможно	Нет, но возможно
[33–35]	Процессы решений, динамическое программирование (Decision Processes, Dynamic Programming)	State Trees, Decision graphs	Нет, но возможно	Нет, но возможно
[36–40]	Динамические сети (Dynamic Networks)	Сложные сети, описывающие динамику изменений	Нет, но возможно	Нет, но возможно
[41]	Динамические отношения (Dynamic Relations)	Отношения, изменяющиеся во времени. Циклограммы. Языки, логика циклограмм	Нет, но возможно	Нет, но возможно

Окончание табл.

Ссылка	Формализм	Математическое описание	Модели использования ИТ	Комплексная модель деятельности с ИТ
[42; 43]	*Теория динамической сложности (Dynamic Complexity)*	*Математическая теория пертурбаций* (Perturbation Theory), *теория причинной деконструкции* (Causal Deconstruction), *теория эмулятивной деконструкции* (Emulative Deconstruction), *теории сингулярности и хаоса* (Singularity and Chaos)	Есть, как модели принятия решений в изменяющейся среде	Есть, как модели принятия решений в изменяющейся среде

Теория сложных сетей, сложных динамических сетей, управления сложными сетями (Complex Networks, Dynamic Networks, Control of complex networks). Указанные теоретические аппараты могли бы позволить преодолеть имеющиеся противоречия и описать зависимости характеристик информационных действий и получаемых результатов деятельности, а затем и мер соответствия получаемых результатов изменяющимся требованиям — в зависимости от характеристик информационных действий. Так, в [31] описаны методы оптимизации и управления сложными многоуровневыми сетями. Реализуется теоретико-игровое моделирование управления сложными сетями. К сожалению, роль информации и информационных действий в реализации действий не рассмотрена. Однако это может быть сделано за счет развития теоретического аппарата сложных сетей.

Теория динамических отношений (Theory of Dynamic Relations) [41] описывает, в том числе алгебраически (например, с использованием алгебры циклограмм, языка циклограмм) изменения отношений во времени. Тем самым, могут быть описаны и отношения, возникающие и изменяющиеся в результате реализации действий разных видов. Разрабатываемый в рамках теории динамических отношений математический аппарат целесообразно рассматривать в его отношениях с теорией сложных, а также динамических сетей [46; 47], сетей, состоящих из вложенных сетей [48], процессами принятия сложных решений [34], в том числе — динамических [45] и исследованием деятельности (action research, activity-theoretic research) [49], их отношениями с *системологией* [50]. При этом следует учесть объяснение роли информационных технологий в предметно-преобразующей деятельности в рамках *теории отложенных действий (Deferred Action Theory)* [51] и *теории технологической деятельности Technology activity theory* [20].

Математическая теория пертурбаций (Perturbation Theory), *теория причинной деконструкции* (Causal Deconstruction), *теория эмулятивной деконструкции* (Emulative Deconstruction), *теории сингулярности и хаоса* (Singularity and Chaos) объединены авторами [42; 43] в пул *теории динамической сложности* (*Dynamic Complexity*). *Теория причинной деконструкции* должна позволить теоретикам и практикам применять комплекс правил и ранее существовавших концепций для того, чтобы исследовать

и решить научную проблему, идентифицировать и объяснить наблюдаемые явления и выполнить анализ ситуации, прежде чем делать выводы, принимать меры по исправлению положения и находить решения. *Теория эмулятивной деконструкции* — это набор методов, правил и технологий, которые позволяют концептуальное, виртуальное и/или физическое разукомплектование (декомпозицию) конструкций в компоненты, строительные блоки, взаимозависимости, взаимодействия и затем — в описания динамики. По мнению авторов [42], это реализуется для того, чтобы понимать, предсказывать, реконструировать и оперировать улучшенными, трансформированными или инновационными структурами. *Теория сингулярности и хаоса* — математический аппарат, описывающий поведение некоторых нелинейных динамических систем, подверженных при определенных условиях явлению, известному как хаос [52]. Теория сингулярности — внезапные изменения в паттернах функционирования, поведения или условиях функционирования. В числе недостатков описанных теоретических аппаратов авторами указано на проблемы, которые должны, по мнению авторов, проявиться в будущем. В частности, это отсутствие методов и инструментов, позволяющих предсказывать и учитывать динамику, сложность и управлять сложностью, а также гибкостью, масштабируемостью, отсутствие методов учета целенаправленных изменений. На наш взгляд, этот вывод логичен и для преодоления указанного несоответствия необходимо развивать математический аппарат, позволяющий исследовать зависимости между характеристиками используемых информационных технологий, сложностью, изменениями деятельности и затем — ее результатами и соответствием этих результатов требованиям. При этом сами требования (как и информационные технологии, деятельность с их использованием, сложность деятельности и требований) следует также рассматривать в динамике. К сожалению, математических моделей и методов, позволяющих реализовать такое комплексное динамическое моделирование с учетом информационных и зависящих от них действий других видов, пока что не создано. В числе проблем, с которыми, по мнению авторов, уже сталкиваются предприятия, отсутствие формальных средств, позволяющих предсказать и управлять сложностью, постоянные изменения в восприятии из-за частичных управленческих решений, неадекватные требованиям предиктивные методы, не учитывающие изменений границ систем, отсутствие аналитических средств менеджмента, позволяющих учитывать изменения и планировать производственные мощности.

В [32] описано *ситуационное исчисление (Situation Calculus)*, методы моделирования действий, основанные на математической логике первого и второго порядков. В результате исследования ситуационного исчисления предложен язык GOLOG. В рамках ситуационного исчисления предложена формализация действий. Однако роль информации и информационных действий в реализации формализуемых действий не рассмотрена.

В [30] изучаются действия для реализации *программной инженерии в приложении к цифровой трансформации*. Авторы [53] указывают на пробел в исследовании *процессной инженерии (Process Engineering)* в приложении к цифровой трансформации. Их статья посвящена обзору препятствий на пути цифровой трансформации процессной инженерии и объяснения того, как эти препятствия могут преодолеваться. Указано, что процессная инженерия была, в основном, не вовлечена в процесс цифровой трансформации. Заметим, что вовлечение процессной инженерии как прикладной дисциплины в цифровую трансформацию имеет важнейшее значение для успешной практической реализации процессов цифровой трансформации с опорой на лучшие практики.

В развитие этих исследований в работе [54] введена *цифровая инженерия (Digital Engineering,* DE) как преемник системной инженерии (System Engineering) и, кроме того, преемник модельно-центричной инженерии (model centric engineering, MCE). Понятие о DE определено Министерством обороны США как комплексный цифро-

вой подход с использованием авторитетных источников данных о системах и моделей для систематической поддержки жизненного цикла систем от концепции до утилизации.

В работах [55–57] изучены различные аспекты цифровой инженерии. Описана роль доменно-ориентированных языков в моделировании (SysML), роль онтологий в цифровой инженерии и соответствующий цифровой семантический платформы (Digital Engineering Semantic Framework).

В руководящем документе Министерства обороны США [58] описана *трансформация на основе цифровой инженерии* в Министерстве обороны США. Цифровая трансформация рассмотрена при планировании, разработке и реализации изделий в Министерстве обороны США. Даны методические указания о такой трансформации, описаны используемые модели в рамках модельно-ориентированной системной инженерии (MBSE). Определены подходы к использованию цифровых ИТ и создаваемых с их помощью моделей на всех стадиях жизненного цикла (ЖЦ), роли участников трансформации, раскрыты возможные преимущества (benefits) от цифровой трансформации в МО США. К ним отнесены: лучшая информированность при принятии решений, лучшая коммуникация, лучшее понимание конструкции создаваемых систем (System Design), доверие к конструкции системы (Confidence in the System Design), эффективный процесс инжиниринга (efficient engineering process). Показано, что цифровая инженерия ведет к совершенствованию практических результатов системной инженерии и затем к улучшению потенциала систем (system capabilities).

В доктрине военно-морского ведомства США (Department of the Navy) *цифровая инженерия определена* как комплексный, основанный на расчетах подход, который использует авторитетные источники системных данных о системах и моделей для систематической поддержки жизненного цикла систем от концепции до утилизации. Однако математические модели, связывающие характеристики используемых ИТ, моделей — с одной стороны — и результатов использования изделий или предприятий не описаны в изученных источниках.

В обзоре [59] изучена *композиция моделей цифровой инженерии* в рамках MDE. В частности, выделены основные научные направления, связанные с композицией моделей при реализации цифровой инженерии с использованием MDE. Это — четыре основные группы исследований: в области модельно-ориентированного дизайна, аспектно-ориентированного программирования (*Aspect-oriented programing, AOP*), в области доменно-ориентированных языков моделирования и программирования (*Domain-Specific Languages, Domain-Specific Modelling Languages), коллаборативного программирования* (*Collaborative Programming*), а также исследования в области объектно-ролевого подхода (Object Role Driven Approach). Заметим, что концепции моделирования зависимостей между характеристиками используемых ИТ и прогнозируемыми результатами деятельности предприятий, а затем и использования выпускаемых ими продуктов не предложено, что, на наш взгляд, характерно и для традиционной системной инженерии (System Engineering). В то же время указывается, что одними из важнейших результатов использования MDE является гибкость, устойчивость предприятий, возможность унификации, персонификации изделий, приспособленность изделий к модернизации. Тем не менее, указанные результаты несмотря на то, что они указаны, не измеряются на основе применения математического моделирования. Следует отметить, что в том случае, если бы такое моделирование было бы реализовано, стало бы возможным выбирать характеристики цифровых технологий и перейти фактически к синтезу цифровых технологий на основе разработанных моделей зависимостей результатов использования информационных технологий от их характеристик.

«Деятельностная парадигма», будучи системологической теорией, должна отражать взгляды ученых и на роль отражения, информации в мироздании, в устройстве все-

ленной. Так, в [60; 61] на основе *концепции конструкторной теории информации* (constructor theory of information, КТИ) и понятия о возможных и невозможных действиях (possible and impossible tasks) сформулированы действия как с материей, энергией, так и с информацией (практически — информационные действия, хотя, на наш взгляд, это действия, связанные с отражением), выполнена их классификация. Теория основана на конструкторной теории (КТ), описывающей основу всех физических явлений и позиционируемой как развитие квантовой теории. Под действиями понимаются абстрактные спецификации физической трансформации на субстрате, который трансформируется из одного физического атрибута в другой и представлен как множество упорядоченных пар входных и выходных атрибутов. Ключевым понятием становится невозможность действия и наличие нескольких возможностей его завершения. Действие невозможно, если законы физики запрещают его реализацию с произвольной точностью. Иначе действие возможно. КТ включает алгебру над действиями. Представляется, что это может позволить использовать ее результаты совместно с Action Science. В отличие от классической теории вычислений, где определения информации и вычислений выполнены как цикл, КТИ разрывает этот цикл и определяет информацию из вычислений (из алгебры действий информационного, вычислительного вида). В КТ имеется формальное определение знания. Это информация, которая действует как конструктор и вызывает саму себя остаться (отраженной) в физических субстратах. На наш взгляд, лучше разделять информацию и отражение. Отражение характерно для материального мира, но термин информация лучше закрепить за таким отражением, что реализуется человеком или для него. Заметим, что близкое понимание роли информации и моделей, с использованием которых следует описывать использование информации, характерно и для цифровой философии (Digital Philosophy) [22].

На наш взгляд, лучше различать знание и отражение в субстрате ранее отраженного, которое возможно и без людей. В соответствии с понятием отражения репликаторы, найденные в жизни, должны содержать все знания о том, как создавать и поддерживать себя. Указано, что классификация действий (вычислений) и соответственно — видов информации, в КТИ не полна. Тем не менее, выделены и формализованы действия вида копирования (copying), различения и измерения (distinguishability, measurement), bar operation, предсказания (X-Predictor). X-предиктор используется для определения непредсказуемости (Как того, для сего нет X-предиктора). Вводятся понятия наблюдаемого (observable), суперинформации (superinformation) как информации о всевозможных и невозможных действиях. Такое исследование, на наш взгляд, близко представлению о functional domain [62]. Информация связывается с различимостью (distinguishability), и для нее требуется наличие по крайней мере двух возможностей завершения действия. Различимость определяется на основе возможности действий, которые могут преобразовать атрибуты субстрата в клонируемую информационную переменную.

КТ определяет интероперабельность (interoperability) как возможные задачи, которые комбинируют информацию с двух информационных субстратов. Входная переменная определяется как измеримая (measurable), когда существует возможное действие, которое преобразует вход с исходного субстрата в информационный субстрат. Подготовка (preparation) действует, наоборот, в том смысле, что подготовка означает, что существует возможное действие, которое преобразует информацию и генерирует физическое воплощение в физическом субстрате. Тем самым информационные действия (понимаемые в КТИ как вычисления) имеют вид действий в квантовом, физическом смысле. При этом, на наш взгляд, важно, что человек и автоматизированные устройства (например, роботы) при реализации действий осуществляют как информационные, так и другие (материальные, неинформационные) действия в различных последовательностях и с разными харак-

теристиками, данных ему свободой воли. За счет этого получают разные возможные результаты действий.

Обсуждение результатов

Гипотезы исследований в целом подтвердились. Ответы на основные исследовательские вопросы получены. Найдены пробелы в теоретических аспектах исследования результатов использования цифровизации в деятельности разного вида. При этом, существующие наработки позволяют надеяться на то, что эти пробелы могут быть заполнены. При этом имеется пул перспективных исследований по вскрытой в работе тематике. К этому пулу относятся теории, описывающие теории динамических способностей, теорию технологий деятельности, теории потенциала систем, теории отложенных действий, условно отнесенные к «деятельностной парадигме».

Имеются фундаментальные теории (конструктивная теория, цифровая философия), также условно относящиеся к «деятельностной парадигме» и развитие которых должно позволить описать роль информационных технологий в деятельности разных видов.

В качестве формальных математических аппаратов таких теорий обоснованы теории вероятностных графов, сложных динамических графов, вложенных графов, динамическое программирование, теоретико-графовые и алгебраические модели состояний, переходов между состояниями в результате действий различной природы, модели теории динамических решений — в том числе, модели порядков выше первого.

Прикладные дисциплины, изучающие практики — такие, как цифровая инженерия и модельно-ориентированная цифровая инженерия, должны позволить проще и научно обоснованно перейти к практике организации использования информационных технологий на основе получаемых результатов.

Полученная синтетическая теория, включающая элементы указанных теорий и практик — с учетом причинно-следственных связей между комплексами действий информационных видов (может быть несколько) и предметно-преобразующих видов (тоже может быть несколько) может, на наш взгляд, служить основой для преодоления вскрытых несоответствий.

При этом основная сложность разработки такой теории, на наш взгляд, заключается в описании математических закономерностей связей между разными видами действий. В частности, такое описание может потребовать описания отображений (в том числе, динамических) между действиями одного вида (например, информационными) и действиями других видов (например, материально-энергетического вида). Такая необходимость может вести к построению моделей действий высших порядков (по крайней мере, выше первого) — например, в соответствии с концепцией теории отложенных действий. Следует отметить, что указанные в качестве элементов синтетической теории составные части — ориентировочны и «синтетический» теоретический аппарат может включать и другие, пока неизвестные элементы.

Заключение

Аналитическое прогнозное исследование прагматических сторон деятельности в соответствии с описанными в статье теоретическими инструментами «деятельностной парадигмы», с учетом использования информационных технологий в деятельности разных видов, должно позволить решить комплекс задач исследования использования информационных технологий в деятельности на основе математических моделей и методов. «Деятельностная парадигма» должна позволить описать деятельность как

возможные последовательности причинно-следственных связей между разумной деятельностью человека, социумом, культурой и создаваемыми людьми технологиями, реализуемыми в том числе за счет использования информационных действий, и результатами действий предметно-преобразующих, вызываемых разумной деятельностью человека. Результат такого описания должен позволить строить математические модели разнообразных аспектов деятельности, аналогично тому, как за счет дифференциального и интегрального исчислений описывают математические модели разнообразных аспектов природных явлений.

На основе такой парадигмы должно стать возможным связать разные аспекты деятельности — и прежде всего информационные ее аспекты, связанные с получением и преобразованием знаний, обучением, обменом информацией, организацией, в том числе социальной, с психологией деятельности и познания, с человеческим языком и комплексом предметно-преобразующих аспектов деятельности: энергетических, материальных, инструментальных. Такие математические средства в результате выполненного исследования описаны в общих чертах. Их развитие и использование может позволить решать комплекс задач, которые в результате выполненного обзора были определены как нерешенные.

Литература/References

1. Karanasios S. Framing ICT4D Research Using Activity Theory: A Match between the ICT4D Field and Theory? // Information Technologies & International Development. 2014. Vol. 10. N 2. P. 1–17.
2. Barthelmess P. A View of Software Development Environments Based on Activity Theory / P. Barthelmess, K. M. Anderson // Computer Supported Cooperative Work (CSCW). 2002. Vol. 11. N 1–2. P. 13–37.
3. Theories Used in Information Systems Research: Identifying Theory Networks in Leading IS Journals / Sanghee Lim, T. Saldanha, Suresh Malladi, Nigel P. Melville : ICIS, 2009.
4. Lai P. C. The literature review of technology adoption models and theories for the novelty technology // Journal of Information Systems and Technology Management. 2017. 14(1):21–38.
5. Uncovering the Intellectual Core of the Information Systems Discipline / Sidorova, Evangelopoulos, Valacich, Ramakrishnan // MIS Quarterly. 2008. Vol. 32. N 3. P. 467.
6. Cheung R. Predicting user acceptance of collaborative technologies: An extension of the technology acceptance model for e-learning / R. Cheung, D. Vogel // Computers & Education. 2013. Vol. 63. N 2. P. 160–175.
7. Predicting the acceptance of MOOCs in a developing country: Application of task-technology fit model, social motivation, and self-determination theory / I. U. Khan, Z. Hameed, Y. Yu at al. // Telematics and Informatics. 2018. Vol. 35. N 4. P. 964–978.
8. Ma Q. The Technology Acceptance Model / Q. Ma, L. Liu // Advanced Topics in End User Computing, Volume 4 / ed. S. Clarke M. A. Mahmood : IGI Global, 2005. P. 112–128.
9. Marangunić N. Technology acceptance model: a literature review from 1986 to 2013 / N. Marangunić, A. Granić // Universal Access in the Information Society. 2015. Vol. 14, N 1. P. 81–95.
10. Urbach N. The Updated DeLone and McLean Model of Information Systems Success / N. Urbach, B. Müller // Information Systems Theory / ed. Y. K. Dwivedi, M. R. Wade, S. L. Schneberger. New York : Springer New York, 2012. P. 1–18.
11. Thomas M. Assessing the role of IT-enabled process virtualization on green IT adoption / M. Thomas, D. Costa, T. Oliveira // Information Systems Frontiers. 2016. Vol. 18, N 4. P. 693–710.
12. Patel N. V. The Theory of Deferred Action: Purposive Design as Deferred Systems for Emergent Organisations // Information Systems Theory / ed. Y. K. Dwivedi, M. R. Wade, S. L. Schneberger. New York : Springer New York, 2012. P. 125–149.
13. Kor Y. Y. Edith Penrose's (1959) Contributions to the Resource-based View of Strategic Management / Y. Y. Kor, J. T. Mahoney // Journal of Management Studies. 2004. Vol. 41. N 1. P. 183–191.
14. Dong J. Q. Business value of big data analytics: A systems-theoretic approach and empirical test / J. Q. Dong, C.-H. Yang // Information & Management. 2020. Vol. 57. N 1. P. 103–124.

15. Sustainability as a dynamic organizational capability: a systematic review and a future agenda toward a sustainable transition / L. B. L. Amui, C. J. C. Jabbour, A. B. L. de Sousa Jabbour, D. Kannan // Journal of Cleaner Production. 2017. Vol. 142. N 6. P. 308–322.
16. Parida V. Reviewing Literature on Digitalization, Business Model Innovation, and Sustainable Industry: Past Achievements and Future Promises / V. Parida, D. Sjodin, W. Reim // Sustainability. 2019. Vol. 11. N 2. P. 391.
17. Briggs R. O. The yield shift theory of satisfaction and its application to the IS/IT domain / R. O. Briggs, B. A. Reinig, G. J. de Vreede // Journal of the Association for Information Systems. 2008. Vol. 9. N 5. P. 267–293.
18. Ajzen I. The theory of planned behaviour: reactions and reflections // Psychology & health. 2011. Vol. 26. N 9. P. 1113–1127.
19. Digital Innovation Management: Reinventing Innovation Management Research in a Digital World / S. Nambisan, K. Lyytinen, A. Majchrzak, M. Song // MIS Quarterly. 2017. Vol. 41. N 1. P. 223–238.
20. Karanasios S. Toward a unified view of technology and activity // Information Technology & People. 2018. Vol. 31. N 1. P. 134–155.
21. Sannino A. Cultural-historical activity theory: founding insights and new challenges / A. Sannino, Y. Engeström // Cultural-Historical Psychology. 2018. Vol. 14. N 3. P. 43–56.
22. Fredkin E. An Introduction to Digital Philosophy // International Journal of Theoretical Physics. 2003. Vol. 42. N 2. P. 189–247.
23. Aslaksen E. W. The System Concept and Its Application to Engineering. Berlin, Heidelberg : Springer Berlin Heidelberg, 2013.
24. Igira F. T. Cultural Historical Activity Theory / F. T. Igira, J. Gregory // Handbook of Research on Contemporary Theoretical Models in Information Systems / ed. Y. K. Dwivedi, B. Lal, M. D. Williams, S. L. Schneberger. M. Wade : IGI Global, 2009. P. 434–454.
25. Allen D. Working with activity theory: Context, technology, and information behavior / D. Allen, S. Karanasios, M. Slavova // Journal of the American Society for Information Science and Technology. 2011. Vol. 62. N 4. P. 776–788.
26. Challenges for Action Theories / G. Goos, J. Hartmanis, J. van Leeuwen, M. Thielscher. Berlin, Heidelberg : Springer Berlin Heidelberg, 2000.
27. Piovesan F. Reflections on combining action research and actor-network theory // Action Research. 2020. Vol. 3. N 2. 147675032091916.
28. Dick B. Theory in action research / B. Dick, E. Stringer, C. Huxham // Action Research. 2009. Vol. 7. N 1. P. 5–12.
29. Gustavsen B. Action research, practical challenges and the formation of theory // Action Research. 2008. Vol. 6. N 4. P. 421–437.
30. Staron M. Action Research in Software Engineering. Cham : Springer International Publishing, 2020.
31. Lozovanu D. D. Optimization and multiobjective control of time-discrete systems / D. D. Lozovanu, S. Pickl. Berlin : Springer, 2009.
32. Reiter R. Knowledge in action. Cambridge, Mass. : MIT Press, 2001.
33. Lizotte D. J. Multi-Objective Markov Decision Processes for Data-Driven Decision Support / D. J. Lizotte, E. B. Laber // Journal of machine learning research. 2016. Vol. 17.
34. Complex decisions made simple: a primer on stochastic dynamic programming / L. Marescot, G. Chapron, I. Chadès at al. // Methods in Ecology and Evolution. 2013. Vol. 4. N 9. P. 872–884.
35. Hinderer K. Dynamic optimization / K. Hinderer, U. Rieder, M. Stieglitz. Cham, Switzerland : Springer, 2016.
36. Dynamics on and of complex networks III / F. Ghanbarnejad, R. Saha Roy, F. Karimi at al. Cham, Switzerland : Springer, 2019.
37. Barrat A. Dynamical Processes on Complex Networks / A. Barrat, M. Barthlemy, A. Vespignani. Leiden : Cambridge University Press, 2008. 367 p.
38. Fu X. Propagation dynamics on complex networks / X. Fu, M. Small, G. Chen. Chichester : Wiley / Higher Education Press, 2014.
39. Quax R. SEECN: simulating complex systems using dynamic complex networks / R. Quax, D. A. Bader, P. M. A. Sloot // International Journal for Multiscale Computational Engineering. 2011. Vol. 9. N 2. P. 201–214.
40. Zinilli A. Competitive project funding and dynamic complex networks: evidence from Projects of National Interest (PRIN) // Scientometrics. 2016. Vol. 108. N 2. P. 633–652.
41. Rashid A. Dynamic Relationships in Object Oriented Databases: A Uniform Approach / A. Rashid, P. Sawyer // Database and Expert Systems Applications / ed. G. Goos, J. Hartmanis at al. Berlin, Heidelberg : Springer Berlin Heidelberg, 1999. P. 26–35.

42. Abu el Ata N. Solving the Dynamic Complexity Dilemma / N. Abu el Ata, M. J. Perks. Berlin, Heidelberg : Springer Berlin Heidelberg, 2014.
43. Grösser S. N. Complexity Management and System Dynamics Thinking // Dynamics of Long-Life Assets: From Technology Adaptation to Upgrading the Business Model / ed. S. N. Grösser, A. Reyes-Lecuona, G. Granholm. Cham : Springer International Publishing, 2017. P. 69–92.
44. Geyda A. Modeling of Information Operations Effects: Technological Systems Example / A. Geyda, I. Lysenko // Future Internet. 2019. Vol. 11. N 3. P. 62.
45. Gonzalez C. Dynamic Decision Making: Learning Processes and New Research Directions / C. Gonzalez, P. Fakhari, J. Busemeyer // Human factors. 2017. Vol. 59. N 5. P. 713–721.
46. Chen G. Fundamentals ofcomplex networks / G. Chen, X. Wang, X. Li. Chichester : Wiley-Blackwell, 2015.
47. Nestedness in complex networks: Observation, emergence, and implications / M. S. Mariani, Z.-M. Ren, J. Bascompte, C. J. Tessone // Physics Reports. 2019. Vol. 813. N 1. P. 1–90.
48. Synchronization on complex networks of networks / R. Lu, W. Yu, J. Lu, A. Xue // IEEE transactions on neural networks and learning systems. 2014. Vol. 25. N 11. P. 2110–2118.
49. Engeström, Y. From mediated actions to heterogenous coalitions: four generations of activity-theoretical studies of work and learning / Y. Engeström, A. Sannino // Mind, Culture, and Activity. 2021. Vol. 28. N 1. P. 4–23.
50. Stichweh R. Systems Theory as an Alternative to Action Theory? The Rise of 'Communication' as a Theoretical Option // Acta Sociologica. 2000. Vol. 43. N 1. P. 5–13.
51. Patel N. V. Deferred Action: Theoretical Model of Process Architecture Design for Emergent Business Processes / N. V. Patel, R. Simons. 2011. 29 c.
52. Malinetsky G. G., Potapov A. B., Podlazov A. V. Nonlinear dynamics: Approaches, results, hopes. URSS, 2016. 280 p. / (Малинецкий Г. Г., Потапов А. Б., Подлазов А. В. Нелинейная динамика: Подходы, результаты, надежды. URSS, 2016. 280 с.) (In Rus).
53. Jung N. The Role of Process Engineering in the Digital Transformation // 30th European Symposium on Computer Aided Process Engineering. Elsevier, 2020. P. 721–726.
54. Transforming systems engineering through digital engineering / M. A. Bone, M. R. Blackburn, D. H. Rhodes at all. // The Journal of Defense Modeling and Simulation: Applications, Methodology, Technology. 2019. Vol. 16. N 4. P. 339–355.
55. Digitization Driven Design A Guideline to Initialize Digital Business Model Creation / T. Greff, C. Neu, D. Johann, D. Werth // Business Modeling and Software Design / ed. B. Shishkov. Cham : Springer International Publishing, 2018. P. 308–318.
56. Kitchenham B. A systematic review of systematic review process research in software engineering / B. Kitchenham, P. Brereton // Information and Software Technology. 2013. Vol. 55. N 12. P. 2049–2075.
57. Walczowski L. T. A Digital Engineering Curriculum for the New Millennium / L. T. Walczowski, K. R. Dimond, W.A. J. Waller // The International Journal of Electrical Engineering & Education. 2000. Vol. 37. N 1. P. 108–117.
58. Digital engineering strategy // Department of Defense Office report of the Deputy Assistant Secretary, JUNE 2018. P. 1–36.
59. Abouzahra A. Model composition in Model Driven Engineering: A systematic literature review / A. Abouzahra, A. Sabraoui, K. Afdel // Information and Software Technology. 2020. Vol. 125. N 12. P. 106316.
60. Marletto C. Constructor theory of probability / C. Marletto // Proceedings. Mathematical, physical, and engineering sciences. 2016. Vol. 472. N 2192. Article: 20150883.
61. Deutsch D. Constructor theory // Synthese. 2013. Vol. 190. N 18. P. 4331–4359.

Об авторах:

Гейда Александр Сергеевич, доцент кафедры бизнес-информатики Северо-Западного института управления РАНХиГС (Санкт-Петербург, Российская Федерация), кандидат технических наук, доцент, старший научный сотрудник Санкт-Петербургского Федерального исследовательского центра РАН; geyda-as@ranepa.ru;

Гурьева Татьяна Николаевна, доцент кафедры бизнес-информатики Северо-Западного института управления РАНХиГС (Санкт-Петербург, Российская Федерация), кандидат технических наук, доцент; gureva-tn@ranepa.ru

Наумов Владимир Николаевич, заведующий кафедрой бизнес-информатики Северо-Западного института управления РАНХиГС (Санкт-Петербург, Российская Федерация), доктор военных наук, кандидат технических наук, профессор; naumov-vn@ranepa.ru

About the authors:

Alexander S. Geyda, Associate Professor of the Business Informatics Department of North-West Institute of Management, Branch of RANEPA (St. Petersburg, Russian Federation), PhD in Technical Science, Associate Professor, Senior Researcher of the St. Petersburg Federal Research Center of the Russian Academy of Sciences, Saint-Petersburg, Russian Federation; geyda-as@ranepa.ru.

Taiana N. Gurieva, Associate Professor of the Business Informatics Department of North-West Institute of Management, Branch of RANEPA (St. Petersburg, Russian Federation), PhD in Technical Science, Associate Professor; gureva-tn@ranepa.ru

Vladimir N. Naumov, Head of the Business Informatics Department of North-West Institute of Management, Branch of RANEPA (St. Petersburg, Russian Federation), Doctor of Science, Professor; naumov-vn@ranepa.ru

DOI 10.22394/1726-1139-2021-12-126-137

Вневузовские массовые студенческие общественные объединения: институциональный изоморфизм как фактор устойчивости

Кашина М. А., Попов В. Р.*

Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Северо-Западный институт управления РАНХиГС), Санкт-Петербург, Российская Федерация; *kashina-ma@ranepa.ru

РЕФЕРАТ

Актуальность исследования определяется необходимостью поиска факторов, повышающих устойчивость молодежных объединений, в том числе студенческих. Только устойчивые молодежные объединения могут осуществлять эффективную социализацию молодежи, готовя из молодых людей активных акторов гражданского общества. Исследование является кабинетным и выполнено в качественном дизайне. **Объект**: вневузовские массовые студенческие общественные объединения, созданные в 60-е гг. XX в. в нашей стране: студенческие строительные отряды (ССО) и студенческие дружины охраны природы (ДОП). **Предмет**: институциональная изоморфность вневузовских студенческих общественных объединений. **Цель**: оценка влияния на устойчивость студенческих общественных объединений характера и степени их изоморфности. **Результаты исследования**: показано, что главным фактором устойчивости студенческих общественных объединений выступает уровень их соответствия институциональным требованиям, что ведет к принудительному изоморфизму, вызванному монополизмом источников поддержки деятельности этих объединений. В нашей стране таким монополистом выступает государство. Учет институциональных факторов, в частности, требований систем и институтов более высокого уровня, дает студенческим объединениям ресурсы, необходимые для продолжения деятельности. Внутриорганизационные факторы (уровень общественной значимости, харизма лидеров, массовость и другие) выступают менее значимыми для обеспечения их устойчивости.

Ключевые слова: комсомол, государство, студенческий отряд, дружина охраны природы, новый институционализм, организационный изоморфизм

Для цитирования: *Кашина М. А., Попов В. Р.* Вневузовские массовые студенческие общественные объединения: институциональный изоморфизм как фактор устойчивости // Управленческое консультирование. 2021. № 12. С. 126–137.

Non-University Mass Student Public Associations: Institutional Isomorphism as a Factor of Stability

Marina A. Kashina, Vladimir R. Popov*

Russian Presidential Academy of National EcoNmy and Public Administration (Nrth-West Institute of Management, Branch of RANEPA), Saint-Petersburg, Russian Federation; *kashina-ma@ranepa.ru

ABSTRACT

The **relevance** of this research is about the need to search for factors that increase the stability of youth associations, including student ones. Only stable youth associations can effectively socialize young people and form them as active actors in civil society. The project is a desk study and has a quality design. **Object**: non-university mass student public associations. They were created in Russia in the 60s of the twentieth century: student building brigades (SSO) and student nature protective brigades (DOP). **Subject:** institutional isomorphism of non-university student public associations. **Purpose:** to assess the impact of character and

the degree of isomorphism of student public associations on their stability. **Research results.** It is shown that the main factor in the stability of student public associations is the level of their compliance with institutional requirements. It leads to forced isomorphism. The cause of this isomorphism is the monopoly of sources of support for the activities of these associations. In Russia, the state has such a monopoly. Student associations must take into account the institutional factors, in particular the requirements of higher-level systems and institutions. It gives them the necessary resources to continue their activities. Intra-organizational factors (level of social significance, charisma of leaders, mass character, and others) are less important for ensuring their sustainability.

Keywords: Komsomol, student brigades, student nature protection groups, new institutionalism, institutional isomorphism

For citing: Kashina M. A., Popov V. R. Non-University Mass Student Public Associations: Institutional Isomorphism as a Factor of Stability // Administrative consulting. 2021. N 12. P. 126–137.

Введение

Студенческие объединения, организации, корпорации и другие сообщества студентов как формы совместной активности молодых людей существовали с момента возникновения первых университетов. Поскольку студенты во все времена часто были активной движущей силой многих общественно-политических процессов, то изучение особенностей функционирования институционализированных форм их совместной активности в виде общественных движений, организаций и прочих аналогичных структур является актуальным как в теоретическом отношении, так и в практико-управленческом.

В данной работе вслед за И. Халий [19] и Е. Киселевой [8] используется расширенная трактовка понятия «общественные объединения», в нем совмещаются «общественные движения» и «общественные организации». Общественные объединения определяются как «...тип социальной организации, разнообразный по структуре, форме, юридическому статусу и степени институционализации, направленный на осуществление общественно полезной деятельности» [8, с. 174].

В настоящее время в отечественной науке студенческие общественные организации и объединения изучаются в следующих направлениях:

- как элемент педагогической системы построения воспитательной и внеучебной работы в вузе (О. В. Голубев [2], Е. А. Козлова [9], Н. А. Сиволобова [18] и др.);
- как способ получения студентами начального профессионального и научного опыта, возможность приобретения компетенций, необходимых выпускникам по овладению профессией (Е. Е. Егоров, Т. Е. Лебедева [6], М. И. Кочергин [10], Т. Л. Чернышева [20] и др.);
- как школа управления и лидерства, проектной деятельности, возможность приобретения компетенций soft-skills, навыков командной работы (Р. В. Дорохина [5], Я. Н. Оспанова [16] и др.).

Участие студентов в деятельности студенческих общественных организаций и объединений рассматривается также как элемент развития гражданского общества, реализации государственной молодежной политики, общественного и волонтерского участия молодежи (Л. Н. Абуталипова, Н. И. Суляев [1], Е. В. Домрина [4], С. П. Куликов [11] и др.).

Все эти направления частично пересекаются между собой и выбор того или иного подхода к научному осмыслению проблем студенческих общественных объединений зависит от методологической позиции конкретных исследователей и решаемых ими задач. Наша статья относится к последнему из названных направлений,

потому что объектом исследования в ней выступают формы общественной активности студентов.

Практика показывает, что одни студенческие общественные объединения продолжают свою деятельность на протяжении достаточно длительного времени, другие существуют всего несколько лет. В силу этого возникает закономерный вопрос — почему одни объединения студентов являются устойчивыми и долгоживущими, а другие — нет?

Вопросы устойчивости организаций некоммерческого сектора в настоящее время также являются предметом научных исследований (см., например, В.Ю. Кулькова [12], И.В. Мерсиянова, Н.В. Иванова, И.Е. Корнеева [14] и др.). Однако большинство опубликованных работ рассматривают проблему устойчивости таких организаций прежде всего с точки зрения финансово-экономических ресурсов их деятельности, например, использования ими технологий фандрайзинга, которые далеко не всегда применимы к студенческим общественным объединениям. При этом роль институциональной поддержки и степень соответствия некоммерческих организаций культурным и социально-политическим ожиданиям общества, как факторы, влияющие на их устойчивость, остаются пока вне зоны внимания исследователей. Это определяет основной исследовательский вопрос данной работы: каким образом институциональная среда поддерживает/разрушает студенческие общественные объединения.

Методология

Теоретической рамкой, использованной в исследовании, является концепция «нового институционализма». Ее классиками считаются П.Д. ДиМаджио и У.В. Пауэлла, которые в статье «Новый взгляд на «железную клетку»: институциональный изоморфизм и коллективная рациональность в организационных полях» [3], показывают обусловленность деятельности какой-либо структуры не столько внутренним содержанием самой структуры, сколько внешней средой, в которой она действует. В другой работе этой же школы Д.В. Мейер и Б. Роуэн сформулировали данный принцип следующим образом: «...Организации, действующие в развитой институциональной среде и изоморфные ей, добиваются легитимности и получают ресурсы, необходимые для выживания. Отчасти это зависит... от способности организации соответствовать институтам внешней среды и приобретать легитимность за счет этих институтов...» [13, с. 56].

В рамках школы «нового институционализма» формулируется **гипотеза** нашего исследования: студенческие общественные объединения, следующие стратегии принудительного изоморфизма, являются более устойчивыми и долгоживущими, чем те, которые не отвечают требованиям организационного поля, даже если потенциал их общественной активности, эффективность действий лидеров и общественная ценность (полезность) продвигаемых идей объективно выше.

В качестве **объекта исследования** выбраны появившиеся в 60-е гг. XX в. общественные объединения, членами которых были студенты, но деятельность этих организаций лежала преимущественно за пределами учебных заведений — это студенческие строительные отряды и студенческие дружины охраны природы.

Ограничения исследования. Первое ограничение связано с тем, что в задачи данного исследования не входил анализ деятельности *внутривузовских* студенческих общественных объединений, организаций, групп и сообществ и оценка степени их институциональной изоморфности. Вторым важным ограничением работы выступает анализ истории только двух студенческих объединений, хотя реально их в нашей стране было гораздо больше. Выбранные объединения были одними из самых массовых и известных в советское время, но при этом одно из них смогло пережить все катаклизмы перестройки и экономических реформ и сохранилось до сих пор,

а второго давно уже нет. Исследование выполнено в качественном дизайне, поэтому задача репрезентировать все многообразие общественных объединений студентов не ставилась.

Предмет исследования: институциональная изоморфность вневузовских студенческих общественных объединений. **Цель исследования**: оценка влияния на устойчивость студенческих общественных объединений характера и степени их изоморфности. Исследование является кабинетным, его **методами** являются конкретно-исторический и системный анализ, анализ нормативных правовых документов, материалов СМИ и данных государственной статистики. **Новизна исследования** состоит в выявлении роли институциональной изоморфности в обеспечении устойчивости общественных объединений.

Результаты исследования

Два рассматриваемых вневузовских студенческих общественных объединения появились в студенческой среде в одно время на волне хрущевской «оттепели» примерно в 60-е годы XX в. по реальной инициативе «снизу».

Первое объединение — студенческие строительные отряды (далее — ССО). Для движения ССО можно четко выделить три различных исторических периода его деятельности: с 1959 по 1991 г., с 1992 по 2003 г., с 2004 г. по настоящее время.

Период истории ССО до 1991 г. проанализируем на примере Ленинградского объединенного штаба студенческих отрядов[1]. Началом развития движения студенческих отрядов в СССР принято считать 1958–1959 гг. При этом в 1959–1961 гг. студенческие строительные и уборочные отряды формировались вузами независимо друг от друга. Увеличение масштабов участия студентов в этих отрядах потребовало и создания новых управленческих и координирующих структур. Такие структуры были созданы в рамках самой массовой молодежной общественной организации советского периода — Всесоюзного ленинского коммунистического союза молодежи (далее — ВЛКСМ или комсомол).

7 июня 1962 г. Центральный комитет ВЛКСМ принял постановление, регламентирующее вопросы участия комсомольских организаций высших учебных заведений Москвы, Ленинграда и Киева в организации выездных студенческих отрядов. В Ленинграде по решению бюро Ленинградского областного комитета ВЛКСМ от 17 октября 1966 г. был создан Объединенный штаб студенческих строительных отрядов. Под его руководством в 1967 г. в Ленинграде и Ленинградской области было сформировано 5 территориальных и 36 районных штабов ССО. 15 тысяч молодых людей из 34 вузов и 12 техникумов города и области сформировали в том году 72 ССО, которые трудились на территории 12 республик Советского Союза.

Таким образом, комсомол по отношению к движению студенческих отрядов стал внешней структурой, которая извне поддерживала движение ССО на административном и частично даже на финансовом уровне.

В 70-е гг. XX в. старые, «строительные», формы участия студентов Ленинграда в движении ССО оставались актуальными, но появились и новые формы студенческих отрядов, такие как педагогические («вожатых») отряды, медицинские отряды, отряды проводников и т. д.

До середины 80-х гг. XX в. масштабы деятельности ССО только увеличивались. Всего, по некоторым данным, количество студентов, выезжавших в летние каникулы в различные студенческие отряды, в те годы составляло 40–45% от общей численности студентов в вузе [17, с. 165]. Необходимо отметить, что практически

[1] История Ленинградского областного студенческого отряда [Электронный ресурс]. URL: https://history.so.spb.ru/?out=vuz&id=2 (дата обращения: 25.10.2021).

всегда участие в студенческих отрядах было делом добровольным. Наличие у студента выездов в стройотряды было элементом престижа и уважения со стороны его товарищей по учебе. Возможность получения в летний период заработка, достаточно большого по тем временам, также служила сильной мотивацией для участия в работе студенческих отрядов.

После самороспуска ВЛКСМ в октябре 1991 г., движение ССО сохранилось, хотя и резко потеряло свою массовость и централизованное руководство. В 90-е гг. прошлого века и в начале 2000-х (второй из ранее выделенных периодов развития ССО) оно представляло из себя фактически неструктурированный набор временных трудовых бригад типа самодеятельных «шабашек», единственной целью которых было получение дополнительного заработка для студентов в летние каникулы.

Однако период отсутствия внешней поддержки для движения ССО был относительно недолгим. В 2003 г. со стороны Министерства образования и науки России был проведен целый комплекс мероприятий, связанных с возрождением студенческих отрядов. Была вновь создана система штабов студенческих отрядов, только теперь они структурировались по федеральным округам. Эти штабы координировали работу региональных штабов, созданных в субъектах Российской Федерации. Также вновь сформировался Всероссийский штаб студенческих отрядов, а 17 февраля 2004 г. было создано и затем официально зарегистрировано молодежное общероссийское общественное движение «Российские студенческие отряды».

Динамика роста численности студенческих отрядов в период 2000–2017 гг. такова: в 2001 г. — около 24 тыс. чел., в 2004 г. — 130 тыс. чел., в 2007 г. — 250 тыс. чел., в 2012 г. — 230 тыс. чел., в 2017 г. — 236 тыс. чел. При этом в общей структуре студенческих отрядов строительные отряды в 2017 г. составляли 30%, отряды вожатых — 25%, сельхозотряды — 15%, отряды проводников — 10%, прочие специализированные отряды — 20%[1].

В конце 2009 г. термин «студенческие отряды» был нормативно введен в российское законодательство. Несмотря на значительные изменения в тексте основного российского закона в сфере образования, происшедшие в начале 2010-х гг., законодательное закрепление нормы существования в вузах именно этой организации сохранилось. В ч. 7 ст. 34 Федерального закона от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» зафиксировано, что «Обучающиеся ... имеют право создавать студенческие отряды, представляющие собой общественные объединения обучающихся, целью деятельности которых является организация временной занятости таких обучающихся, изъявивших желание в свободное от учебы время работать в различных отраслях экономики...»[2].

В 2019 г. 60-летний юбилей движения ССО был широко отмечен во многих студенческих центрах России.

Таким образом, мы видим, что на первом и третьем этапах своего существования общественное объединение студенческих отрядов пользовалось серьезной поддержкой со стороны «вышестоящих» общественных организаций (ВЛКСМ до 1991 г.) или государственных структур (после 2004 г.) и именно в эти периоды оно активно развивалось.

Второй пример — история общественного студенческого объединения — движения Дружин охраны природы (далее — ДОП).

Первые студенческие организации, поставившие себе цель реально воздейство-

---

[1] Российские студенческие отряды [Электронный ресурс]. URL: http://www.shtabso.ru/14.html (дата обращения: 25.10.2021).

[2] Федеральный закон «Об образовании в Российской Федерации» от 29.12.2012 г. № 273-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2012. Вып. № 53. Ст. 7598.

вать на экологическое состояние страны, были созданы в 1958 г. на базе студенческого научного кружка Ленинградской лесотехнической академии, а также аналогичного научного кружка в университете г. Тарту в Эстонии. Название нового движения — Дружины охраны природы — было придумано в декабре 1960 г. в Москве на биофаке МГУ. Сначала, в 60-е годы XX в., различные небольшие студенческие дружины существовали независимо друг от друга. Можно сказать, что эта стадия развития ДОП повторяла историю развития движения ССО.

Движение ДОП начало расти в 1969–1972 гг. В сентябре 1972 г. на базе ДОП биофака МГУ в Москве состоялся первый общий семинар молодежных природоохранных организаций. В этом семинаре участвовали представители 28 вузов из 22 городов страны [7]. После этого семинара ДОП стали создаваться по всей стране. К концу 80-х годов в СССР насчитывалось более 120 ДОП, из них более 70 в России, около 30 — в Украине, более 5 — в Белоруссии, около десятка — в республиках Средней Азии[1]. При этом все местные ДОП имели сходные уставы, а также общие для всех направления и принципы деятельности.

Основными направлениями работы в ДОП того периода были противодействие незаконному сбору и торговле редкими дикорастущими растениями, а также браконьерству по отношению к диким животным. Деятельность ДОП поддерживалась со стороны лесных и охотничьих хозяйств и аналогичных структур. Не оставались без внимания членов ДОП и общие экологические проблемы регионов и страны в целом.

Как пишет О. И. Яницкий, «...Сочетание исследовательской, просветительской и организационной работы, бóльшая, чем где бы то ни было, самостоятельность и одновременно персональная ответственность, понимание гражданской значимости своего дела ... были сильнейшими мотивирующими факторами участия студентов в этом движении...» [21, с. 159].

Принципиальным отличием ДОП от движения ССО было то, что студенческие природоохранные дружины со стороны «внешних» структур (прежде всего, ВЛКСМ) практически не поддерживались. Основной причиной этого было явное нежелание лидеров ДОП подчиняться и выполнять требования государственных или иных, «общественно-государственных», структур того времени [21].

После распада СССР движение ДОП как самостоятельное массовое студенческое движение также резко сократило свою активность. В 90-е годы XX в. продолжили свою деятельность только немногие из ДОП, например, ДОП Казанского химико-технологического института, а остальные практически «свернули» свою деятельность [15, с. 142].

Многие командиры ДОП после окончания вуза продолжили заниматься экологическими проблемами, но уже на другом уровне. В 1988 г. в СССР и позднее, в России, было создано много экологических организаций. Большая часть таких организаций «выросли» как раз из прежних ДОП. Сейчас многие из них объединены в Международный социально-экологический союз (МСоЭС)[2] и Российский социально-экологический союз (РСоЭС)[3]. Но при этом их уже нельзя считать студенческими. Многие экологические организации продолжают работу со студенческой аудиторией, но сами студенты при этом не являются активными членами экологических объединений [8]. Называть эти экологические объединения массовыми также будет большим преувеличением.

---

[1] Краткая история движения ДОП [Электронный ресурс]. URL http://ecoethics.ru/old/b62/15.html (дата обращения: 25.10.2021).

[2] Международный социально-экологический союз. Официальный сайт: http://www.seu.ru/.

[3] Социально-экологический союз. Общероссийская общественная организация. Официальный сайт: http://www.rusecounion.ru/.

Анализ результатов и дискуссия

В «новом институционализме» считается, что деятельность любой организации происходит в условиях давления извне со стороны внешней институциональной среды и непосредственного окружения из различных структур, которые являются значимыми для деятельности организации. ДиМаджио и Пауэлл выделяют три типа реакции акторов на давление или три типа организационного изоморфизма: принудительный, подражательный и нормативный [3, с. 42].

Изоморфизм принудительного типа может существовать в двух вариантах. Во-первых, через прямое нормативное подчинение формальным внешним правилам и даже запретам, которыми должна руководствоваться деятельность «принуждаемых» акторов. Во-вторых, опосредованно, через существование сильной, но уже не нормативной, зависимости от требований со стороны внешнего окружения в отношении деятельности как отдельных членов организации, так и организации в целом.

Акторы, использующие подражательный изоморфизм, ориентируются на образцы организационного поведения, существующие у более успешных аналогичных структур. В этом случае структуры организаций, различных по целям и способам деятельности, тем не менее, имеют определенную схожесть. Подражательный изоморфизм чаще всего проявляется в условиях неопределенности внешней среды.

Нормативный изоморфизм характеризуется большей легитимностью деятельности организации в условиях, предлагаемых со стороны внешней среды, а также большей профессионализацией руководства и отдельных членов организации. Можно сказать, что достижение нормативного типа изоморфизма, который наблюдается у структур с высокой степенью устойчивости, есть и цель, и необходимое условие длительного по времени существования любого общественного объединения.

Примеры вневузовских студенческих объединений, рассмотренные в данном исследовании, свидетельствуют, что они были устойчивы, когда были институционально изоморфны по отношению к внешней среде. При этом, устойчивость по принципам изоморфизма принудительного типа в сильной степени зависит от устойчивости внешних «покровителей» структуры.

Для студенческих организаций советского периода такой структурой был комсомол, и когда ВЛКСМ в 1991 г. самораспустился, многие организации также прекратили существование. Они не смогли продолжить свою деятельность, потому что потеряли тот источник ресурсов, на который ориентировались, выстраивая цели, задачи, методы работы своих организаций. Необходимо было найти нового поставщика жизненных ресурсов, что в условиях экономического кризиса 1990-х сделать было попросту невозможно. Государству было не до молодежной политики, нарождающемуся крупному бизнесу тоже.

Использование стратегии подражательного изоморфизма для студенческих объединений также было невозможно, потому что еще не было наработано лучших практик решения молодежных проблем в условиях рыночной экономики и формирующегося капиталистического общества. Некому было подражать. Точно так же невозможно было идти по линии нормативного изоморфизма. В начале 1990-х никто еще не слышал о профессии менеджера, не было образовательных стандартов для подготовки управленцев. Сам некоммерческий сектор находился в стадии формирования и ни о какой профессионализации деятельности участников и лидеров некоммерческих/неправительственных/негосударственных организаций речь идти не могла. Обучение по специальности «Организация работы с молодежью» появилось в вузах России только в начале 2000-х гг.

Однако студенческие отряды в своем развитии смогли реализовать все три типа изоморфизма. Сначала доминировал принудительный, потом появился под-

ражательный, а после 2004 г. при государственной поддержке возник нормативный. Резюмируя, можно сказать, что студенческие отряды существуют и являются устойчивыми, потому что они, во-первых, сейчас действуют в рамках общей политики Российского государства по отношению к студенческой молодежи, как на уровне учреждений высшего образования, так и в сфере государственной молодежной политики вне стен учебных заведений. Во-вторых, эти объединения воспроизвели лучшие практики и традиции студенческих отрядов советского периода, и, в-третьих, ими руководят подготовленные профессионалы своего дела (менеджеры НКО).

В то же время, студенческие общественные объединения, которые не стали реализовывать хотя бы одну из стратегий изоморфизма, т.е.: 1) не смогли или не захотели подстроиться к нормативным и иным требованиям «сверху», чтобы получить ресурсы для своей деятельности (принудительный изоморфизм); 2) не нашли в условиях неопределенности внешней среды образец для подражания, следуя которому они смогли бы себя легитимизировать (подражательный изоморфизм); 3) не профессионализировали (институционализировали) свою деятельность на социетальном уровне (нормативный изоморфизм), в итоге оказались неустойчивыми и распались.

Пример движения ДОП показывает, что несоответствие в течение длительного времени «правилам игры», задаваемым извне, даже у прогрессивных организаций с сильными лидерами, чьи действия направлены на решение актуальных социальных (экологических) проблем, приводит к постепенному сокращению и даже исчезновению поддержки этих организаций со стороны «значимого» окружения и, как следствие, к сужению деятельности организации, а затем и к полному прекращению ее деятельности. Если говорить точнее, то многие дружины охраны природы в какие-то моменты сдвинулись в сторону нормативного изоморфизма, но при этом они профессионализировались уже как общественное экологическое или общественно-политическое и социально-экологическое движение, а не как массовая студенческая организация. Почему строительные отряды смогли остаться востребованной у молодежи формой общественной активности, а экологическое движение нет, вопрос, требующий специального исследования. Можно предположить, что участие в стройотрядах не требует от студентов специальных знаний и при этом выступает источником дополнительных доходов в форме временного заработка. Подобная форма лучше отвечает особенностям социального статуса студентов как социальной группы. Более активная поддержка ССО со стороны государства также вполне объяснима: протестный потенциал студенческого движения «охраны природы» объективно выше, чем у «студентов-строителей», поскольку оно берет на себя контрольные функции.

Заключение

Основная гипотеза исследования о том, что студенческие общественные объединения, следующие стратегии принудительного изоморфизма и в силу этого имеющие институциональные ресурсы поддержки, являются более устойчивыми и долгоживущими, чем те, которые не отвечают требованиям организационного поля, подтвердилась на материалах, характеризующих деятельность двух вневузовских массовых студенческих объединений, созданных в советский период истории России.

Проверка данной гипотезы на материалах современных внутривузовских российских студенческих общественных организаций требует специального исследования. В частности, остается открытым вопрос о том, могут ли сами студенческие объединения как-то воздействовать на институциональные факторы своей устойчивости, в частности, источники своих ресурсов, а именно вузовскую администрацию, адаптируя цели ее политики к потребностям членов студенческих объедине-

ний и всех студентов вуза, или принудительная изоморфность работает только в одном направлении — «сверху вниз»?

Если говорить о практических рекомендациях молодежным и студенческим общественным объединениям, вытекающих из проведенного исследования, то они состоят в необходимости использования разных типов изоморфности для повышения устойчивости конкретного объединения. Можно даже предложить своего рода технологию повышения устойчивости общественных объединений.

Проще всего начинать с использования принудительного изоморфизма, например, подавать заявки на гранты для проведения своих мероприятий. Однако это даст эффект только на первых порах и не обеспечит необходимой устойчивости. Лучший пример — судьба многих российских общественных объединений, которые не смогли обойтись без финансирования зарубежных фондов и после прекращения их деятельности на территории России распались. Поэтому дальше необходимо практиковать изоморфизм подражательного типа. Проще говоря, следует использовать лучшие практики других общественных объединений, что позволит легитимировать собственную организацию в глазах общества. Для российских объединений таким подражанием может стать использование в своей работе лучших практик организаций, победивших в Конкурсах президентских грантов.

На следующем этапе следует переходить к нормативному типу изоморфизма (когда организация (объединение) уже встраивается в существующую систему и ее деятельность профессионализируется). На этом этапе ее деятельность больше не зависит от победы в конкурсах грантов, она получает поддержку от государства на постоянной основе. Примером может служить Общероссийская общественно-государственная организация «Союз женщин России»[1]. Она получает финансирование уже в рамках государственных программ, в том числе как один из активных участников разработки и реализации «Национальной стратегии действий в интересах женщин на период до 2022 года». Именно в этом случае, когда общественное объединение уже полностью соответствует требованиям институциональной среды, выполняет значимые для государства (как основного института) функции, вероятность его длительного и устойчивого существования становится весьма высокой. В этом контексте, конечно, актуализируется вопрос о способах существования и поддержки устойчивости оппозиционных организаций, но ответ на него выходит за рамки данного исследования.

Основные рекомендации органам государственной власти, реализующим государственную молодежную политику и политику в области высшего образования, состоят в необходимости проведения экспертной оценки возможности перехода создающихся студенческих общественных объединений от принудительного изоморфизма к подражательному и нормативному. С точки зрения интересов государства имеет смысл поддерживать различного рода ресурсами только устойчивые и долгоживущие объединения. Иначе государственная молодежная политика имеет шанс превратиться в «сизифов труд», когда каждое новое студенческое объединение будет начинать свою деятельность с «нуля» и через несколько лет, исчерпав свой потенциал, бесследно исчезать, не оставив следов ни среди студентов своего вуза, ни среди молодежи региона и страны.

Направления дальнейших исследований связаны со сравнительным анализом типов изоморфизма в деятельности общественных объединений. Понятно, что для России ключевым выступает принудительный изоморфизм, однако в условиях цифровизации и развития сетевого общества может заметно вырасти роль нормативного и подражательного. Как это скажется на устойчивости общественных объеди-

[1] Общероссийская общественно-государственная организация «Союз женщин России». Официальный сайт: https://www.wuor.ru/.

нений и характере развития гражданского общества в целом — вопрос, требующий специального анализа. Исследовательский интерес представляет также изучение институциональной изоморфности внутривузовских общественных объединений (организаций), и сопоставление ее с изоморфностью вневузовских студенческих объединений. Одна из возможных гипотез, требующих проверки, что для внутривузовских объединений больше характерен подражательный изоморфизма, а для вневузовских — принудительный.

Литература

1. *Абуталипова Л. Н., Суляев Н. И.* Современная молодежная политика в вузе // Высшее образование в России. 2015. № 5. С. 86–90.
2. *Голубева О. В., Хижная А. В., Бушуева А. А.* Студенческие объединения: место и роль во внеучебной деятельности вуза // Мир науки: интернет-журнал. 2017. Т. 5, № 6 [Электронный ресурс]. URL: https://mir-nauki.com/PDF/52PDMN617.pdf (дата обращения: 25.10.2021).
3. *ДиМаджио П. Дж., Пауэлл У. В.* Новый взгляд на «железную клетку»: институциональный изоморфизм и коллективная рациональность в организационных полях // Экономическая социология. 2010. Т. 11. № 1. С. 34–56.
4. *Домрина Е. В.* Студенческое общественное объединение как элемент гражданского общества // Социально-гуманитарные знания. 2014. № 3. С. 172–178.
5. *Дорохина Р. В.* Лидерство в студенческой корпоративной среде // Философия и общество. 2017. № 4. С. 70–82.
6. *Егоров Е. Е., Лебедева Т. Е.* Студенческие объединения: предпринимательство в вузе // Мир науки: интернет журнал. 2018. Т. 6. № 2 [Электронный ресурс]. URL: https://mir-nauki.com/PDF/90PDMN218.pdf (дата обращения: 26.10.2021).
7. *И мир* пройдет по нашим вехам. Студенческому Движению дружин по охране природы — 40 лет / сост. С. Г. Мухачев, С. И. Забелин. М. : Изд-во Центра охраны дикой природы, 2001. 287 с.
8. *Киселева Е. Е.* Общественные экологические объединения как субъекты влияния на экологическое сознание студенческой молодежи (на примере г. Астрахань) // Вестник Волгоградского государственного университета. Сер. 7. Философия и социальные технологии. 2010. № 2 (12). С. 174–178.
9. *Козлова Е. А., Толстенева А. А., Груздева М. Л., Хижная А. В.* Проектирование и реализация работы студенческих объединений в вузе // Современные проблемы науки и образования. 2018. № 4. С. 63–70.
10. *Кочергин М. И.* Повышение конкурентоспособности будущих специалистов через включение в деятельность студенческих объединений // Вестник УГНТУ. Наука, образование, экономика. Сер. Экономика. 2018. № 1 (23). С. 124–130.
11. *Куликов С. П.* Об актуальных подходах к организации деятельности волонтерских центров и объединений в образовательных организациях высшего образования // Глобальный научный потенциал. 2018. № 12 (93). С. 170–173.
12. *Кулькова В. Ю.* Трансформация внутренней устойчивости социально ориентированных некоммерческих организаций // Среднерусский вестник общественных наук. 2015. Т. 10, № 5. С. 197–204.
13. *Мейер Д. В., Роуэн Б.* Институционализированные организации: формальная структура как миф и ритуал // Экономическая социология. 2011. Т. 12, № 1. С. 43–67.
14. *Мерсиянова И. В., Иванова Н. В., Корнеева И. Е.* Фандрайзинг как фактор устойчивого функционирования некоммерческого сектора // Вестник Санкт-Петербургского университета. Серия Менеджмент. 2015. Вып. 1. С. 151–180.
15. *Мухачев С. Г.* Студенческие дружины охраны природы // Социологические исследования. 2003. № 1. С. 141–142.
16. *Оспанова Я. Н.* Анализ результатов формирования социальной активности студенческой молодежи в деятельности студенческих общественных объединений // Человеческий фактор. Социальный психолог. 2017. № 2 (34). С. 386–393.
17. *Рубина Л. Я.* Советское студенчество: Социологический очерк. М. : Мысль, 1981. 207 с.
18. *Сиволобова Н. А.* Роль студенческих объединений в патриотическом воспитании молодежи // Мир науки, культуры, образования. 2017. № 4 (65). С. 190–192.

19. *Халий И. А.* Современные общественные движения: инновационный потенциал российских преобразований в традиционалистской среде. М. : Ин-т социологии РАН, 2007. 300 с.
20. *Чернышева Т. Л.* Научный туризм студенческих объединений университетов как способ активизации научного потенциала страны // Бизнес. Образование. Право. 2017. № 1 (38). С. 268–275.
21. *Яницкий О. Н.* Университет, профессура, студенческий экоактивизм: к истории студенческого природоохранного движения в СССР/РФ // Социологический журнал. 2015. Т. 21, № 2. С. 150–168.

Об авторах:

Кашина Марина Александровна, профессор кафедры социальных технологий Северо-Западного института управления РАНХиГС (Санкт-Петербург, Российская Федерация), доктор политических наук, доцент; Kashina-ma@ranepa.ru.

Попов Владимир Русланович, аспирант Северо-Западного института управления РАНХиГС (Санкт-Петербург, Российская Федерация).

References

1. Abutalipova L. N., Sulyaev N. I. Modern youth policy at the university // Higher education in Russia [Vysshee obrazovanie v Rossii]. 2015. N 5. P. 86–90. (In Rus).
2. Golubeva O. V., Khizhnaya A. V., Bushueva A. A. Student associations: a place and role in the extracurricular activities of the university // World of science: online journal [Mir nauki: internet-zhurnal]. 2017. Vol. 5, N 6 [Electronic source] . URL: https://mir-nauki.com/PDF/52PDMN617.pdf (accessed: 25.10.2021). (In Rus).
3. DiMaggio P. J., Powell W. V. A new view of the “iron cell”: institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields // Economic sociology [Ekonomicheskaya sotsiologiya]. 2010. Vol. 11, N 1. P. 34–56. (In Rus).
4. Domrina E. V. Student public association as an element of civil society // Social and humanitarian knowledge [Sotsial’no-gumanitarnye znaniya]. 2014. N 3. P. 172–178. (In Rus).
5. Dorokhina R. V. Leadership in the student corporate environment // Philosophy and society [Filosofiya i obshchestvo]. 2017. N 4. P. 70–82. (In Rus).
6. Egorov E. E., Lebedeva I. E. Student Associations: Entrepreneurship at a University // World of science: online journal [Mir nauki: internet-zhurnal]. 2018. Vol. 6. N 2 [Electronic source]. URL: https://mir-nauki.com/PDF/90PDMN218.pdf (accessed: 26.10.2021). (In Rus).
7. And the world will follow our milestones. The Student Movement of Nature Conservation Squads — 40 years / comp. S. G. Mukhachev, S. I. Zabelin. M.: Publishing House of the Center for Wildlife Protection, 2001. 287 p. (In Rus).
8. Kiseleva E. E. Social environmental associations as subjects of influence on the ecological consciousness of student youth (using the example of Astrakhan) // Bulletin of Volgograd State University. Ser. 7. Philosophy and social technologies [Vestnik Volgogradskogo gosudarstvennogo universiteta. Seriya 7. Filosofiya i sotsial’nye tekhnologii]. 2010. N 2 (12). P. 174–178. (In Rus).
9. Kozlova E. A., Tolsteneva A. A., Gruzdeva M. L., Khizhnaya A. V. Design and implementation of the work of student associations at the university // Modern problems of science and education [Sovremennye problemy nauki i obrazovaniya]. 2018. N 4. P. 63–70. (In Rus).
10. Kochergin M. I. Improving the competitiveness of future specialists through the inclusion in the activities of student associations // UGNTU Bulletin. Science, education, economics. Series economics [Vestnik UGNTU. Nauka, obrazovanie, ekonomika. Seriya ekonomika]. 2018. N 1 (23). P. 124–130. (In Rus).
11. Kulikov S. P. On relevant approaches to organizing the activities of volunteer centers and associations in educational organizations of higher education // Global scientific potential [Global’nyi nauchnyi potentsial]. 2018. N 12 (93). P. 170–173. (In Rus).
12. Kulkova V. Yu. Transformation of internal stability of socially oriented non-profit organizations // Central Russian Journal of Social Sciences [Srednerusskii vestnik obshchestvennykh nauk]. 2015. Vol. 10. N 5. P. 197–204. (In Rus).
13. Meyer D. V., Rowan B. Institutionalized organizations: formal structure as a myth and ritual // Economic sociology [Ekonomicheskaya sotsiologiya]. 2011. Vol. 12, N 1. P. 43–67. (In Rus).
14. Mersiyanova I. V., Ivanova N. V., Korneeva I. E. Fundraising as a factor in the sustainable functioning of the non-profit sector // Bulletin of St. Petersburg University. Management Series [estnik Sankt-Peterburgskogo universiteta. Seriya Menedzhment]. 2015. Is. 1. P. 151–180.

15. Mukhachev S. G. Student squads for nature conservation // Sociological research [Sotsiologicheskie issledovaniya]. 2003. N 1. P. 141–142. (In Rus).
16. Y. N. Ospanova Analysis of the results of the formation of social activity of student youth in the activities of student public associations // Human factor. Social psychologist [Chelovecheskii faktor. Sotsial'nyi psikholog]. 2017. N 2 (34). P. 386–393. (In Rus).
17. Rubina L. Ya. Soviet students: Sociological essay. M.: Thought, 1981. 207 p.
18. Sivolobova N. A. The role of student associations in the patriotic education of youth // World of science, culture, education [Mir nauki, kul'tury, obrazovaniya]. 2017. N 4 (65). P. 190–192. (In Rus).
19. Khaliy I. A. Modern social movements: the innovative potential of Russian transformations in the traditionalist environment. M.: In-t Sociology of the Russian Academy of Sciences, 2007. 300 p. (In Rus).
20. Chernysheva T. L. Scientific tourism of university student associations as a way to enhance the scientific potential of the country // Business. Education. Right [Biznes. Obrazovanie. Pravo]. 2017. N 1 (38). P. 268–275. (In Rus).
21. Yanitsky O. N. University, professorship, student eco-activism: to the history of the student environmental movement in the USSR/RF // Sociological journal [Sotsiologicheskii zhurnal]. 2015. Vol. 21, N 2. P. 150–168. (In Rus).

About the authors:

Marina A. Kashina, Professor of the Chair of Social Technologies of North-West Institute of Management of RANEPA (St. Petersburg, Russian Federation), Doctor of Science (Political Sciences), Associate Professor; Kashina-ma@ranepa.ru.

Vladimir R. Popov, Graduate Student of North-West Institute of Management of RANEPA (St. Petersburg, Russian Federation).

DOI 10.22394/1726-1139-2021-12-138-144

Трансформация взрослости в эпоху цифровизации*[1]

Огарева Е. И., Лик Н. В., Сероштанов Д. А.*

Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Северо-Западный институт управления РАНХиГС), Санкт-Петербург, Российская Федерация; *ogareva-ei@ranepa.ru

РЕФЕРАТ

Статья посвящена рассмотрению феномена инфантилизации современной молодежи, привлекающей все больше внимания исследователей. Противопоставляются взгляд на инфантилизм как своеобразную болезнь молодежи, порожденную изменением социокультурной реальности и цифровизацией, трактовке инфантилизма как искусственно выведенной категории (медийного продукта). Приводятся данные пилотажного исследования «образа взрослого» в представлении молодых людей в период ранней взрослости. Выдвинуто предположение о том, что в современных реалиях «образ взрослого» находится на стадии критического переосмысления. В силу этого преодолеть идентификационный разрыв между собственным образом «Я» и эталонным образом «взрослого» молодым людям становится труднее.

Ключевые слова: взрослость, инфантильность, зрелость, современная молодежь, образ взрослого, цифровизация

Для цитирования: *Огарева Е. И., Лик Н. В., Сероштанов Д. А.* Трансформация взрослости в эпоху цифровизации // Управленческое консультирование. 2021. № 12. С. 138–144.

The Transformation of Adulthood in the Digital Age

Ekaterina I. Ogareva, Nataliia V. Lik, Dmitry A. Seroshtanov*

Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (North-West Institute of Management, Branch of RANEPA), Saint-Petersburg, Russian Federation; *ogareva-ei@ranepa.ru

ABSTRACT

The article is devoted to the phenomenon of modern youth's infantilization, attracting more and more attention of researchers. The view of infantilism as a kind of youth disease generated by a change in socio-cultural reality and digitalization is opposed the interpretation of infantilism as an artificially derived category (media product). The data of a pilot "image of an adult " study (in young people perception) are presented. The thesis that in modern realities the "adult image" is at the stage of critical rethinking is proposed.

Keywords: adulthood, infantilism, maturity, modern youth, the image of an adult, digitalization

For citing: Ogareva E. I., Lik N. V., Seroshtanov D. A. The Transformation of Adulthood in the Digital Age // Administrative consulting. 2021. N 12. P. 138–144.

Введение

Традиционно период взрослости рассматривается как наиболее продолжительный и продуктивный период жизни человека, связанный с достижением зрелости и вершин профессионального и личностного развития — «акме». Несмотря на множество периодизаций, в большинстве случаев «нижней границей» наступления ранней взрослости считается возраст 17–20 лет. Для отечественной психологии в целом

[1]Статья подготовлена по итогам проведения международного Невского Форума — 2021.

характерно деление взрослости на более короткие, качественно своеобразные этапы, а также акцент на связи взрослости и достижения зрелости. Так, Б. Г. Ананьев период взрослости, к которому он относит промежуток жизни человека от 18 до 60 лет, делит на три периода: раннюю (18–25 лет), среднюю (26–46 лет) и позднюю взрослость (47–60 лет). Р. М. Грановская выделяет следующие стадии в развитии взрослых людей: 25–35 лет — ранняя, 35–45 лет — средняя, 45–60 лет — поздняя зрелость.

Ранняя взрослость — это этап достижения пика биологического созревания организма, отделения от родительской семьи и развития интимных отношений, активного формирования профессионального статуса, а также овладения широким спектром социальных ролей. Самым важным новообразованием данного периода можно считать достижение социальной и личностной зрелости, которая субъективно переживается появлением у молодого человека «чувства взрослости» [5; 14]. Рассматривая данную трансформацию, А. В. Микляева предлагает опираться на термин «возрастная идентичность» — процесс и результат идентификации человека с той или иной возрастной группой, выполняющий функцию регуляции социального поведения личности [10]. Идентичность «Я-взрослый» предполагает освоение и реализацию «взрослых» форм поведения и соответствующего ролевого репертуара (семейного, профессионального и социально-экономического) [11]. Для того чтобы трансформация свершилась, необходимо преодолеть идентификационный разрыв между собственным образом «Я» и эталонным образом «взрослого». Однако в современных реалиях и сам образ «взрослого» претерпевает значительную трансформацию. В последнее время можно заметить особое внимание исследователей к проблеме инфантилизма как оборотной стороны взросления и достижения личностной зрелости (А. А. Серегина, Г. З. Ефимова, Н. А. Жесткова, А. В. Микляева и др.). Так, Ф. С. Брантова в своем диссертационном исследовании отмечает: «Обращение к проблеме психологической зрелости личности ... вызвано нарастающими тенденциями инфантилизации, примитивизации и поверхностности мышления, речи, поведения, общения и отношений современного человека, которые без труда фиксируются элементарным опытом наблюдения жизни, отмечаются представителями различных направлений науки: в философии, лингвистике, психолингвистике, социологии, педагогике, психологии, медицине и др.» [3, с. 1]. При этом само понятие «инфантилизм» меняется, расширяется, охватывая все более широкий спектр явлений социально-психологического характера. Помимо близких и созвучных понятий «отложенное взросление», «социально-экономическая пассивность» и пр. на слуху такие определения, как «кидалтизм» и «NEET-молодежь».

Кидалтами (англ. kidult, сокр. от kid — ребенок и adult — взрослый) обозначают сегодня молодых людей 20–30 лет, которые традиционным ценностям зрелости — построению карьеры, созданию семьи, просоциальному поведению (служению, благодеянию) — предпочитают детские увлечения и активности: компьютерные игры, просмотр мультфильмов, фэнтези и пр. В описаниях исследователей кидалты отличаются нежеланием брать на себя ответственность, инфантилизмом в личных и рабочих отношениях и эскапизмом (стремлением уйти от реальности). Также это явление известно как «синдром Питера Пэна», по аналогии с героем сказки — мальчиком, который не хотел взрослеть, или «синдром Карлсона» [15].

NEET-молодежь (от англ. Not in Employment, Education or Training) — это возрастная группа 15–24 лет, не имеющая постоянного места учебы или работы, не участвующая в профессиональной подготовке (переподготовке) и не занимающаяся их поисками. Особое внимание здесь вызывает категория тех, кто добровольно сделал выбор в пользу подобного варианта жизни и сознательно не ищет выхода из ситуации, предпочитая иждивенческую или гедонистическую позицию [4].

Научный и общественный резонанс явления инфантилизма современной молодежи имеет, однако, амбивалентный характер. Ряд исследований делают акцент исключительно на негативных сторонах «замедленного взросления». Так, А. С. Демиденко причисляет к характерным признакам инфантильности современной российской молодежи: отсутствие четкой гражданской позиции, смещение приоритетов в учебе с получения знаний на наличие диплома, повышение возраста вступления в брак, принятие «взрослых привилегий» без принятия ответственности, следование гедонистической модели поведения, постепенная маргинализация и утрата потенциала развития. При этом автор подчеркивает, что в российском обществе данные явления связаны, прежде всего, с распространением массовой потребительской культуры, наполненной ценностями эмансипации и гедонизма, и «тепличными» условиями жизни взрослеющей молодежи [8]. По мнению С. Г. Гутовой, опасность положения заключается в том, что сегодня посредством медиаканалов создаются и активно распространяются устойчивые мифы о нормальности инфантильного поведения. А на экранах телевизора и в интернете популяризируются образы «не стареющих кумиров», демонстрирующих отказ от взросления, что в совокупности приводит к снижению мотивации взросления [7]. Анализируя факторы инфантилизации современной молодежи, Я. А. Ардельянова и Б. Ш. Саидов особое внимание обращают также на усиливающуюся тенденцию цифровизации. По их мнению, именно виртуальная реальность, которая становится основной для молодежи, приводит к задержке формирования зрелой личности. Жить в виртуальной среде, дающей возможность выдавать желаемое за действительное, проще, безопаснее и интереснее, чем в реальном мире. Таким образом создается ложная картина настоящей жизни индивида и снижается ощущение личной ответственности [1]. Мир виртуальной реальности дает современному молодому человеку неисчерпаемые возможности для самопрезентации. Ценность «достижения» ассоциируется здесь прежде всего с «массовым признанием» (наличием последователей), ощущением собственной уникальности, авторства, возможности «влиять» на других, задавать новые тренды. Такой капитал к тому же хорошо монетизируется, но далеко не всегда он связан с ощущением личной ответственности и демонстрацией «просоциальных» моделей поведения.

На другом полюсе мнение о том, что инфантильность современной молодежи — категория скорее «надуманная», и даже вредная («стигматизирующая). Так, писатель и журналист Л. Горалик, подчеркивая субъективность описываемого феномена, замечает: «главное, что заставляет нас обращать на него внимание, главное, что делает его, собственно, феноменом, — это его несоответствие нашим представлениям о том, какие решения должен принимать (и какой образ жизни должен, соответственно, вести) человек, причисляемый нами к категории «взрослых» [6]. При этом, по мнению автора, сам феномен является исключительно «медийным» — это своеобразный продукт виртуальных дискуссий, содержащий лишь попытку осмысления происходящих в социуме перемен.

Определяя инфантилизм как «личностную организацию, сохраняющую черты и модели поведения предыдущего возрастного периода, бывшие адекватными прежде, но не являющиеся адекватными на следующем этапе», Е. В. Сабельникова и Н. Л. Хмелева подчеркивают, что ключевую роль в развитии данного явления играет культурно-историческая среда, — и движущие силы развития — общение и деятельность [12]. Согласно А. В. Микляевой, анализ феномена «зрелость личности — инфантилизм личности» показывает, что его следует трактовать как биполярный социальный конструкт, посредством которого закрепляются представления о нормативных моделях социализированности личности [9]. Однако эти модели неизбежно должны меняться по мере развития общества: разные общества, культуры и эпохи требуют и разных личностных качеств. При переходе к новой социокультурной эпохе возникает

наложение старых представлений о критериях взрослости и зрелости на новые условия социализации [2].

Материалы и методы

Целью данного исследования было изучение содержания «образа взрослого» молодыми людьми в период ранней взрослости.

В исследовании приняло участие 100 человек, студентов СЗИУ РАНХиГС (из них 70% девушки и 30% молодые люди) в возрасте 18–24 лет (2–4 курсы обучения). Согласно периодизации Б.Г. Ананьева, респонденты находятся на стадии «ранняя взрослость».

Мы сознательно отказались от использования исключительно стандартизированных опросников, поскольку они значительно ограничивают возможности качественного анализа изучаемого феномена. В качестве основного инструмента исследования мы использовали метод семантического дифференциала. На начальном этапе исследования мы предложили студентам факультета социальных технологий определить набор шкал (пар прилагательных-антонимов), пригодных для оценки взрослости.

Результаты

Наиболее часто встречающимися характеристиками оказались пары: «добросовестный — безответственный» (80%), «состоятельный — бедный» (33%), «самостоятельный — несамостоятельный» (40%), «решительный — нерешительный» (27%), «опытный — наивный» (20%), «разумный — инстинктивный» (20%) и «стабильный — непостоянный» (20%). Все характеристики обсуждались в группе для выяснения субъективной семантической нагрузки. Синонимичные и близкие по смыслу определения объединялись. Всего было отобрано 15 шкал.

На втором этапе мы предложили другой группе студентов оценить «типичного» взрослого по этим шкалам (и при необходимости добавить недостающее определение). Анализ полученных результатов показал, что взрослый человек в глазах опрошенных характеризуется высокой степенью самостоятельности, автономии и решительности. На среднем уровне находятся показатели платежеспособности, саморазвития, активности, целеполагания и стабильности. А вот такие характеристики, как «опытный» и «семейный», хотя и считаются присущими взрослому человеку, оцениваются скорее как необязательные (оцениваются на уровне ниже среднего). Интересно, что здоровью была приписана средняя оценка, а вот внешний вид («цветущий») и энергичность («бодрый») респонденты оценили как слабо выраженные.

Вопрос о том, насколько взрослыми ощущают себя сами респонденты (студенты возраста 19–21 года) дал следующие результаты: 15% считают себя взрослыми (70–90 баллов по 100-балльной шкале), 60% — «не совсем взрослыми» (35–70 баллов по 100-балльной шкале), 25% не считают себя взрослыми вовсе (менее 35 баллов по 100-балльной шкале).

Таким образом, взрослость ассоциируется для опрошенных молодых людей с финансовыми обязательствами, необходимостью планирования и приложения усилий в достижении результатов, устойчивостью по отношению к внешним негативным воздействиям и, одновременно, снижением внешней привлекательности и энергетического потенциала. Для большинства опрошенных «взрослость» не является субъективно привлекательной категорией, декларируется желание подольше «не взрослеть». При этом определяющими, наиболее важными характеристиками «взрослого» молодые люди видят самостоятельность, независимость в суждениях и поступках, а также решительность в отстаивании своей позиции.

Обсуждение и выводы

Понятие «инфантилизм» сегодня вышло за рамки своего изначального (медицинского) значения и широко используется в научной области и повседневной коммуникации для обозначения (в негативной коннотации) несоответствия поведения и личностных особенностей человека, достигшего формально возраста взрослости, социальным ожиданиям.

Анализируя наиболее типичные для современного общества «тесты взрослости» (окончание образования, уход из дома, финансовая независимость и пр.), в своих исследованиях Л. Горалик выделяет такие критерии достижения зрелости, как семейное положение, линейная карьера, целенаправленное накопление капитала [6]. Однако они, на взгляд автора, являются «внешними» и весьма относительными. Обращаясь к проблеме критериев зрелости, В. В. Солодников также отмечает, что молодежь воспринимается инфантильной в силу отсутствия некоторых из некогда определенных критериев, приписанных 20–30-летним. Но, вероятно, именно реалии сегодняшнего времени диктуют новые формы адаптивной взрослости, «в течение которой предстоит получать образование всю жизнь (long life education), менять (иногда качественно) профессию, быть актором «последовательной моногамии» и/или двигаться по «траектории семейного опыта» (Э. Тоффлер), арендовать жилье и т. п.» [13, с. 170]. «Формы признания (человека) взрослым изменились с жизненных модусов, ориентированных на определенность, предсказуемость и долговременное планирование, на признание неопределенности, риска и кратковременных проектов <…> это практики социальной грамматики новой взрослости <…> А новые взрослые не живут в затянувшемся подростковом возрасте, а, наоборот, хорошо интегрированы в мир (радикально) отличный от прошлого…» [там же].

Полученные промежуточные результаты исследования демонстрируют, с одной стороны, ориентацию молодых людей на привычные критерии зрелости (автономность, самостоятельность и ответственность, финансовая независимость и стабильность, наличие семьи), с другой — вскрывают определенное непринятие данной модели, ассоциированной с большим количеством обязанностей и необходимостью принимать решения и нести за них ответственность. Можно предположить, что «образ взрослого» находится сегодня, в эпоху цифровизации и соответствующей трансформации социокультурной реальности, на стадии критического переосмысления (как самими взрослеющими, так и обществом в целом). В силу этого преодолеть идентификационный разрыв между собственным образом «Я» и эталонным образом «взрослого» молодым людям становится труднее. Косвенно данное предположение подтверждают данные социологических опросов. Так, в рамках исследования ВЦИОМ на вопрос «Какие качества, на ваш взгляд, в наибольшей степени присущи современной российской молодежи?» респонденты возраста 18–24 лет демонстрировали неоднозначную оценку именно в отношении «качеств взрослости»: трудолюбие (40%) — лень (57%), расточительность (49%) — бережливость (46%), эгоизм (49%) — социальная ответственность (43%)[1]. Однако данный тезис нуждается в дальнейшем обсуждении и широком научном исследовании.

Литература

1. *Ардельянова Я. А., Саидов Б. Ш.* Факторы и условия инфантилизации современной молодежи // Теория и практика общественного развития. 2018. № 4. С. 32–36.

[1] Молодежь 2.0: Аналитический обзор // ВЦИОМ: Сетевое издание WCIOM. 2019. 25 июня [Электронный ресурс]. URL: https://wciom.ru/analytical-reviews/analiticheskii-obzor/molodyozh-20 (дата обращения: 01.08.2021).

2. *Бернацкий В. О., Мосиенко Л. И.* Концепт «инфантильная молодежь» в контексте диалога семьи и общества // Вестник Омского университета. 2019. Т. 24, № 1. С. 56–63.
3. *Брантова Ф. С.* Представления о психологически зрелой личности в сознании людей разного возраста : дис. ... канд. психол. наук : 19.00.01. М., 2011. 247 с.
4. *Буланова М.* NEET-молодежь: опыт международной диагностики // Вестник РГГУ. Сер. Философия. Социология. Искусствоведение. 2018. № 3 (13). С. 54–60.
5. *Головей Л. А.* Психологическая зрелость личности / под общ. ред. Л. А. Головей. СПб. : Скифия-принт, 2014. 238 с.
6. *Горалик Л.* Маленький Принц и большие ожидания : Новая зрелость в современном обществе // Теория моды: Одежда. Тело. Культура. 2008. № 8 [Электронный ресурс]. URL: https://linorgoralik.com/little_prince.htm (дата обращения: 20.10.2021).
7. *Гутова С. Г.* Социальный инфантилизм и социальная зрелость молодежи // International scientific-practical web-congress of pedagogues and psychologists “BE SMART!” : Сб. трудов конференции 17–18 февраля 2015 г., Женева. Европейская ассоциация педагогов и психологов “Science”, 2015. С. 146–151.
8. *Демиденко А. С.* Социальная инфантильность российской молодежи: специфика научного дискурса // Историческая и социально-образовательная мысль. 2018. № 3–1. С. 143–149.
9. *Микляева А. В.* Зрелость и инфантилизм личности в социальных представлениях различных поколений // Азимут научных исследований: педагогика и психология. 2016. № 4 (17). С. 473–476.
10. *Микляева А. В.* Психология межвозрастных отношений. М. : СВИВТ, 2014. 159 с.
11. *Микляева А. В., Безгодова С. А., Якунин А. П.* Отношение подростков к социальным ролям взрослого человека: к вопросу о социально-психологических перспективах взросления // Азимут научных исследований: педагогика и психология. 2016. № 2 (15). С. 283–286.
12. *Сабельникова Е. В., Хмелева Н. Л.* Инфантилизм: теоретический конструкт и операционализация // Образование и наука. 2016. № 3 (132). С. 89–105.
13. *Солодников В. В.* О потребности в детях и репродуктивном поведении // Мониторинг общественного мнения. 2013. № 4 (116). С. 166–172.
14. *Хухлаева О. В.* Психология развития: молодость, зрелость, старость. М. : Издательский центр «Академия», 2002. 208 с.
15. *Ядова М. А.* Молодежь в современном мире: тенденции взросления // Россия и современный мир. 2018. № 4 (101). С. 104–110.

Об авторах:

Огарева Екатерина Ивановна, директор образовательных программ «Психология», «Управление персоналом», доцент кафедры социальных технологий Северо-Западного института управления РАНХиГС (Санкт-Петербург, Российская Федерация), кандидат психологических наук; ogareva-ei@ranepa.ru

Лик Наталия Владимировна, старший преподаватель кафедры социальных технологий Северо-Западного института управления РАНХиГС (Санкт-Петербург, Российская Федерация); liknatali@mail.ru

Сероштанов Дмитрий Анатольевич, аспирант направления «Психологические науки» Северо-Западного института управления РАНХиГС (Санкт-Петербург, Российская Федерация); dimas_20694@mail.ru

References

1. Ardelyanova Y. A., Saidov B. Sh. Factors and conditions of infantilization of modern youth // Theory and practice of social development [Teoriya i praktika obshchestvennogo razvitiya]. 2018. N 4. P. 32–36. (In Rus).
2. Bernatsky V. O., Mosienko L. I. The concept of “infantile youth” in the context of dialogue between the family and society // Bulletin of Omsk University [Vestnik Omskogo universiteta]. 2019. V. 24, N 1. P. 56–63. (In Rus).
3. Brantova F. S. Ideas about a psychologically mature personality in the minds of people of different ages : dissertation. Moscow, 2011. 247 p. (In Rus).
4. Bulanova M. NEET-youth: experience of international diagnostics // Bulletin of the Russian State Humanitarian University. Series “Philosophy. Sociology. Art history” [Vestnik RGGU. Ser. Filosofiya. Sotsiologiya. Iskusstvovedenie]. 2018. N 3 (13). P. 54–60. (In Rus).

5. Golovey L. A. Psychological maturity of personality / under the common ed. of L. A. Golovey. St. Petersburg: Scythia-print, 2014. 238 p. (In Rus).
6. Goralik L. Little Prince and great expectations: New maturity in modern society [Electronic resource] // Fashion theory: Clothing. Body. Culture [Teoriya mody: Odezhda. Telo. Kul'tura]. 2008. N 8. URL: https://linorgoralik.com/little_prince.htm. (In Rus).
7. Gutova S. G. Social infantilism and social maturity of youth // International scientific-practical web-congress of pedagogues and psychologists "BE SMART!": Collection of proceedings of the conference on February 17–18, Geneva: European Association of Educators and Psychologists "Science", 2015. P. 146–151. (In Rus).
8. Demidenko A. S. Social infantility of Russian youth: specifics of scientific discourse // Historical and socio-educational thought [Istoricheskaya i sotsial'no-obrazovatel'naya mysl']. 2018. N 3-1. P. 143–149. (In Rus).
9. Miklyaeva A. V. Maturity and infantilism of personality in social ideas of various generations // Azimuth of scientific research: pedagogy and psychology [Azimut nauchnykh issledovanii: pedagogika i psikhologiya]. 2016. N 4 (17). P. 473–476. (In Rus).
10. Miklyaeva A. V. Psychology of inter-age relations. M.: SVIVT, 2014. 159 p. (In Rus).
11. Miklyaeva A. V., Bezgodova S. A., Yakunin A. P. The attitude of youth to the social roles of an adult: to the question of the socio-psychological prospects of growing up // Azimuth of scientific research: pedagogy and psychology [Azimut nauchnykh issledovanii: pedagogika i psikhologiya]. 2016. N 2 (15). P. 283–286. (In Rus).
12. Sabelnikova E. V., Khmeleva N. L. Infantilism: theoretical design and operationalization // Education and science. [Obrazovanie i nauka] 2016. N 3 (132). P. 89–105. (In Rus).
13. Solodnikov V. V. On the need for children and reproductive behavior // Monitoring public opinion [Monitoring obshchestvennogo mneniya]. 2013. N 4 (116). P. 166–172. (In Rus).
14. Khukhlaeva O. V. Psychology of development: youth, maturity, old age. M.: Publishing Center "Academy", 2002. 208 p. (In Rus).
15. Yadova M. A. Youth in the modern world: trends in growing up // Russia and the modern world [Rossiya i sovremennyi mir]. 2018. N 4 (101). P. 104–110. (In Rus).

About the authors:

Ekaterina I. Ogareva, Head of the educational programs "Psychology", "Personnel Management", Associate Professor at the Chair of Social technologies of North-West Institute of Management, Branch of RANEPA (St. Petersburg, Russian Federation), PhD in Psychology; ogareva-ei@ranepa.ru

Nataliia V. Lik, Senior Lecturer of the Chair of Social technologies of North-West Institute of Management, Branch of RANEPA (St. Petersburg, Russian Federation); liknatali@mail.ru

Dmitry A. Seroshtanov, Postgraduate Student of North-West Institute of Management, Branch of RANEPA (St. Petersburg, Russian Federation); dimas_20694@mail.ru

DOI 10.22394/1726-1139-2021-12-145-151

Философско-политические взгляды М. Я. Острогорского (1854–1921) и их современное значение

*Филиппов Г. Г., Оськин С. А.**

Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Северо-Западный институт управления РАНХиГС), Санкт-Петербург, Российская Федерация; *oskin-sa@ranepa.ru

РЕФЕРАТ

Теоретические исследования практической политической жизни, проведенные М. Я. Острогорским, позволяют называть его одним из основателей отечественной политической науки и партологии. Его учение явилось первой систематизированной теорией возникновения, функционирования и развития политических партий, закономерностей их эволюции и технологии деятельности. Он охарактеризовал тенденцию к становлению олигархического руководства политических партий и несостоятельность моральных регуляторов политических процессов, протекающих в обществе.

Ключевые слова: политология, партология, политические партии, кокус, олигархическое руководство партий

Для цитирования: *Филиппов Г. Г., Оськин С. А.* Философско-политические взгляды М. Я. Острогорского (1854–1921) и их современное значение // Управленческое консультирование. 2021. № 12. С. 145–151.

The Philosophical and Political Views of M. Ya. Ostrogorsky (1854–1921) and their Modern Significance

*German G. Filippov, Sergey A. Oskin**

Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (North-West Institute of Management, Branch of RANEPA), Saint-Petersburg, Russian Federation; *oskin-sa@ranepa.ru

ABSTRACT

Theoretical studies of practical political life conducted by M. Ya. Ostrogorsky allow us to call him one of the founders of Russian political science and party science. His doctrine was the first systematized theory of the emergence, functioning and development of political parties, the laws of their evolution and the technology of activity. He described the tendency to establish an oligarchic leadership of political parties and the failure of moral regulators of political processes taking place in society.

Keywords: political science, party science, political parties, caucus, oligarchic leadership of parties

For citing: Filippov G. G., Oskin S. A. The Philosophical and Political Views of M. Ya. Ostrogorsky (1854–1921) and their Modern Significance // Administrative consulting. 2021. N 12. P. 145–151.

Сын уездного учителя Моисей Яковлевич Острогорский оставил яркий след и в юридической, и в политической, и в исторической науках. В 1875 г. он окончил юридический факультет Санкт-Петербургского Императорского университета, а в 1885 г. защитил в Свободной школе политических наук в Париже диссертацию, посвященную происхождению всеобщего избирательного права. Однако наибольшую известность в России и в Европе получило его политологическое исследование, впервые изданное в 1903 г. в Париже на французском языке под названием «Демократия

и организация политических партий» (в этом же году вышло и англоязычное издание в Лондоне). Окончательное название — «Демократия и политические партии» — работа М. Я. Острогорского получила после творческой переработки опубликованного ранее исследования. Под этим заголовком она была опубликована в Париже в 1912 г.

В 1916 г. был опубликован еще один труд М. Я. Острогорского, свидетельствующий о его становлении как политического исследователя, — монография «Конституционная эволюция Англии в течение последнего полувека», где излагается развитие английского конституционализма от 60-х годов XIX до начала XX в. Здесь М. Я. Острогорский обратил внимание на то, что для изучения политического механизма недостаточно описания его схемы, необходимо исследовать сам процесс его функционирования.

Естественно, что в советское время эта тематика была неактуальной, за исключением жесткой критики механизма деятельности парламентских партий капиталистических стран. Однако главный труд М. Я. Острогорского «Демократия и политические партии» был издан в СССР уже после смерти автора издательством Коммунистической академии в Москве в 1927 г. и был переиздан там же в 1930 г. Советские редакторы охарактеризовали политологическое исследование М. Я. Острогорского как обличающее буржуазную демократию и развенчивающее ее антинародную сущность, труд автора был представлен как разоблачение классового характера буржуазных парламентских партий, противоречащего интересам пролетариата.

В большинстве справочников, энциклопедий и учебников по политологии и философии фамилия М. Я. Острогорского до сих пор не присутствует, за исключением Большой Советской энциклопедии, где даты его жизни указаны неточно и он характеризуется как наивный либеральный мыслитель, стоящий на позициях внеклассового позитивистского подхода, и Большой Российской энциклопедии.

На самом деле все намного сложнее. Сразу после окончания юридического факультета М. Я. Острогорский был, в порядке исключения, за успехи в учебе и научной деятельности и без прохождения юридической практики на низовом уровне принят в департамент министерства юстиции. За время службы в департаменте он получил два чина: сначала титулярного советника (гражданский чин 9 класса), затем был повышен в должности до коллежского асессора (гражданский чин 8 класса, дававший право на личное дворянство). В это же время М. Я. Острогорский публиковал научные статьи, издал «Юридический календарь на 1877 год», а в 1878 г. опубликованные ранее материалы были расширены и дополнены в «Настольной справочной книге для судебных деятелей», адресованной адвокатам, нотариусам, мировым судьям, судебным следователям, судебным приставам и пр.

Гонорары и доходы от издательской деятельности позволили М. Я. Острогорскому в 1881 г. уйти с государственной службы и заняться научной деятельностью. Для изучения реальной практики политической деятельности он отправился в Европу (Францию и Англию), а затем в США. В этих странах ученый исследовал текущие политические документы политических партий, но прежде всего изучал приемы и методы деятельности парламентских партий. Для этого М. Я. Острогорский посещал разнообразные партийные мероприятия (собрания, митинги, избирательные шествия, предвыборные дискуссии, политические переговоры), беседовал с партийными функционерами и простыми членами партий, участвовал в американских праймериз. Периодически он выступал в европейских и американских газетах и журналах с политическими статьями и заметками.

На собранном обширном эмпирическом материале и анализе исторических документов и сложилась теоретическая концепция политической партии парламентского типа, представленная М. Я. Острогорским в двух книгах труда «Демократия и политические партии».

В ходе критического анализа истории политических партий Англии и США автор на протяжении всего изложения не допускает эмоциональных характеристик и моральных оценок, что вполне согласуется с его методологической позицией. Уже в первых юридических работах он однозначно сформулировал свое неприятие естественной теории права и определил свою позицию как позитивистскую. Только в заключении и послесловии к исследованию «Демократия и политические партии» М. Я. Острогорский, формулируя свой метод переустройства политической сферы общества, прибегнул в качестве истинно чистых и честных регуляторов политической жизнедеятельности к моральным, интеллектуальным и психологическим ценностям и убеждениям свободных и просвещенных членов общества.

Позитивистский подход последовательно соблюдается М. Я. Острогорским и в его теоретических правовых работах (например, в «Юридическом словаре», в работе «Женщина с точки зрения публичного права») и в учебниках по истории России, которые выдержали более 30 изданий (последнее — в 1919 г. в Одессе). Так, формируя учебный материал по русской истории, он находит объективные факты и события, которые сами по себе, не требуя комментариев и оценок, достаточно доказательно представляют суть описываемого периода отечественной истории. Например, чтобы показать застойный характер допетровской эпохи, дается небольшой сюжет о быте и нравах боярской Руси. Здесь без оценок и комментариев описывается распорядок дня с обязательным трехчасовым сном после обеда. Несоблюдение этого обычая почиталось грехом [8, с. 134].

Тот же позитивистский подход составляет методологическую основу учения М. Я. Острогорского о политических партиях. В рамках политической философии это учение явилось первой систематизированной теорией возникновения, функционирования и развития собственно политических партий, закономерностей их эволюции и технологии деятельности.

М. Я. Острогорскому принадлежит заслуга создания научного учения о политических партиях — партологии. На материале английских и американских политических партий он выявил объективное основание их возникновения: материальный экономический интерес, реализуемый через соучастие в государственной власти — как законодательной, так и исполнительной. Реализация этого интереса на том уровне развития общества была реально возможна посредством активного участия в избирательных процессах, проведения в представительные органы власти депутатов, которые должны были обеспечивать разнообразные материальные и нематериальные блага руководству политических партий и руководителям их аппарата.

Конкретный прейскурант этих благ зависит от влияния депутатского корпуса на местном, региональном или национальном уровне: от мелких услуг лицам, помогавшим продвижению кандидатов от партии в депутаты до распределения подрядов, субсидий, «хлебных» должностей и всяческих привилегий для активных членов партии. Избирательная кампания — это обязательный предварительный этап завоевания депутатских мест для последующего конвертирования власти депутатов в экономические и прочие блага. Таким образом, политическая демократия становилась легитимным средством ускоренного материального обогащения людей, принимающих непосредственное участие в организации ее функционирования.

Деятельность членов партии и ее сторонников детально анализируется: от легальной, но предосудительной, полукриминальной и криминальной до легальной, но скрытной. Последняя функционирует в форме кокуса[1]. Это неформальные собрания строго ограниченного круга лиц с целью сговора по какому-либо важному

[1] Смысл и значение этого популярного и сейчас термина простой: тайный сговор путем перешептывания в узком кругу.

вопросу для подготовки нужного руководству партии решения, которое затем будет навязано большинству партийцев.

Кокус трактуется как особая политическая машина в административном ядре партии, власть которой выражается в умении манипулировать материальными, кадровыми, информационными и прочими ресурсами. Так, оказывается, что организация голосования одновременно по списку сразу нескольких вопросов дает вполне предсказуемый результат, при котором может победить меньшинство. Оно может заблокировать голосование большинства по главному вопросу путем положительного решения по второстепенным вопросам вопреки мнению большинства чисто техническим способом [3, с. 92, 277]. Этот метод в 70-е гг. XX в. получил название парадокса Острогорского.

Кокус можно определить как закрытое сообщество партийных лидеров, формирующих политический портрет партии, самостоятельно принимающих решения по самым главным политическим и организационным вопросам ее жизни и требующих безоговорочного подчинения себе рядовых партийцев на низовых уровнях. Выдвижением кандидатов от партии в ходе предвыборных кампаний управляет ее руководящее ядро, что определялось М. Я. Острогорским как «дух кокуса». По мысли ученого, кокус дает импульс, а избиратели поддаются ему.

Кокус в концепции М. Я. Острогорского можно определить как механизм, дающий возможность незначительному числу партийных функционеров, реализующих установки, исходящие от руководства, контролировать и направлять поведение масс. Ученый на конкретных примерах доказал, что сила партийной организации в значительно большей степени зависит от числа ее аппаратных работников, нежели от ее массовости.

Если придерживаться взглядов М. Я. Острогорского, то применительно к истории России начала XX в. можно констатировать наличие кокуса у политических партий, представлявших левую часть политического спектра (большевиков, эсеров) и сочетавших легальную деятельность с нелегальной [2; 7]. У буржуазных же политических партий, в том числе таких крупных, как партия конституционных демократов (кадеты) и «Союз 17 октября» (октябристы) такое ядро партийного руководства, которое могло бы оказывать жесткое воздействие на рядовых членов партии и организовать их деятельность в нужном ключе, наоборот, отсутствовало [4; 6].

В условиях однопартийной системы в СССР произошло сращивание партийных органов с государственными, и кокусом становилось Политбюро (Президиум) ЦК правящей партии. Партийный аппарат обеспечивал принятие и реализацию решений, касавшихся не только внутрипартийной жизни, но и функций государственной власти. Официально декларированный в Уставе КПСС демократический централизм на практике превратился в централизм без демократии: решения вышестоящих партийных органов для нижестоящих были обязательными, мнение же низовых партийных структур при принятии решений очень часто игнорировалось [5].

Политические партии современного буржуазного общества превратились в экономические организации («машины»), которые движимы прежде всего финансовыми интересами. Поэтому закономерно объективное становление олигархических структур и уровней в партийной иерархии. Им есть что преследовать и делить по мере бурного роста капиталистической промышленности и умножения богатства буржуазного общества. Острогорский не приводит экономических выкладок и финансовой статистики — он дает социологический обзор неукротимых объемов экономических возможностей трансформации депутатских мандатов в денежные средства.

Позитивистский подход Острогорского не позволил ему выразить неостановимые процессы олигархизации в политических партиях в терминах закономерности или закона. Это сделал Р. Михельс в 1911 г. в книге «Социология полити-

ческой партии в условиях демократизации», сформулировав известный «железный закон олигархии».

М. Я. Острогорский не счел фатальным процесс вырождения политических партий «здесь» и «завтра». Он предложил осторожный прогноз будущего «распада политических партий». Давая обзор и анализ технологии партийной деятельности, он показал творческую изобретательность партийных функционеров в создании и применении все новых и новых методов, приемов и процедур сохранения и восстановления жизнеспособности политических институтов и действий. В нынешних терминах это можно обозначить как запас прочности и ремонтопригодность.

Ни одна из крупных современных партий, участвующих в политической борьбе, не может успешно реализовать большинство своих функций, не имея профессионально работающего партийного аппарата. Продление жизни политических партий обеспечивается соединением «политики и удовольствия», включением «спорта в политику», поощрением избирателей регулярными мелкими подачками, обеспечением партийных функционеров регулярными материальными благами, совращением обманом широких масс средствами партийной пропаганды [3].

Для противостояния этим процессам М. Я. Острогорский выдвигает свой метод предотвращения, свою концепцию организации политической жизни общества. На место принуждающей «машины», скованной идеологией и правилами соответствующей партии, должны прийти гибкие эластичные объединения — союзы свободных граждан, мотивированных высокими моральными ценностями и одушевленными достаточным интеллектуальным уровнем. Такие свободные союзы в формах временных собраний, клубов, лиг, ассоциаций должны заменить политические партии с окостеневшей структурой, косными правилами действия и рабски-принудительной партийной дисциплиной. Они не будут связывать своих участников дисциплинарными обязательствами, предъявлять к ним формальных требований и обязательств, формировать процедуру входа, выхода и участия в деятельности. Они будут действовать по мере необходимости по мотивам общественной значимости выдвинутого вопроса. Тем самым будет снята объективная возможность существования плутократии, коррупции, корыстного карьеризма — и демократия восторжествует в чистом виде.

Свою концепцию обновления политической демократии М. Я. Острогорский пытался не только обосновать теоретически, но и реализовать на практике. Он участвовал в избирательной кампании Государственной думы Российской империи I созыва и был избран депутатом от Гродненской губернии, симпатизировал кадетам (партии, возглавляемой профессором истории П. Н. Милюковым). В Думе он присоединялся к фракциям, продвигавшим законопроекты о социально-политическом равенстве российских граждан независимо от их религиозных, этнических и имущественных различий.

М. Я. Острогорский участвовал в избирательной кампании в Государственную думу Российской империи II созыва, провел в Гродно первые в России праймериз, на которых победил, но по итогам всей избирательной кампании в депутаты не прошел. После этого он уехал за границу, где изучал опыт политических партий и участвовал в европейских политических организациях.

В 1919 г. М. Я. Острогорский вернулся в Россию, в Петроград, где предполагал принять участие в деятельности кадетской партии, считая, что Россия пойдет по пути буржуазной демократии, однако его расчет не оправдался. М. Я. Острогорский серьезно заболел, пропали прежние сбережения, на которые он рассчитывал. Ко времени возвращения в Россию он имел банковские вклады на 400 тысяч рублей, владел пакетом ценных бумаг. Но новая власть заблокировала выдачу денег со вкладов, а впоследствии стала проводить политику «военного коммунизма», и вовсе не предусматривавшую существование денежных знаков как таковых. Хворый

ученый принужден был жить продажей книг из личной библиотеки и скудным преподавательским жалованием в Петроградском университете, а также, уже в 1920 г., пайком, выдаваемым в Доме ученых Петрограда. Будучи тяжело больным, он ограничивался публикацией небольших заметок и текстов вплоть до марта 1921 г. [1, с. 255–270].

Теоретическое наследие М. Я. Острогорского не пользуется большой популярностью у философов и политологов, хотя оно поучительно в нескольких аспектах.

Во-первых, позитивистская методология не позволила сделать фундаментальные теоретические выводы из новаторского эмпирического исследования. Конкретный фактологический материал, собранный и систематизированный М. Я. Острогорским, свидетельствовал об устойчивости, повторяемости, неизбежности и внутренней обусловленности политических процессов образования, функционирования, прогресса и инволюции парламентских партий, т. е. о наличии закономерных тенденций и законов. Это сделали Р. Михельс, Г. Моска и В. Парето, оттеснив на обочину политической теории самого Острогорского.

Олигархические тенденции в политических партиях, как показал Острогорский, являются не случайными отклонениями, организаторскими ошибками или тактическими промахами руководства, а неизбежными чертами жизни политических партий. Вся последующая история капитализма, империализма, «социализма» и нынешнего глобализма неопровержимо доказывает непременное наличие этой тенденции.

Во-вторых, собранный, описанный и систематизированный материал по технологии партийно-политической деятельности верен как для прошлого, так и для настоящего. Ее методы, приемы, техника и процедуры и в наше время те же самые, что зафиксированы в основополагающем труде М. Я. Острогорского «Демократия и политические партии». Характерно, что из множества учебников по политологии нет ни одного, где в обязательной главе о политических партиях конкретно излагается арсенал технологии партийной работы[1].

В-третьих, Острогорский показал в своих политологических сочинениях и в юридических работах возможность и реальность применения описанных им технологических инструментов для успешного манипулирования сознанием и действием членов политических партий, широких масс населения и всем электоратом. Конечно, это трудная и рутинная работа; она требует специальной подготовки и подбора соответствующих кадров (по терминологии Острогорского, «кнутов», «дергателей веревок», «хлыстов», лейтенантов, советчиков и пр.).

В-четвертых, проект Острогорского об излечении процессов упадка политических партий не оправдался. Противопоставить тенденции олигархизации регуляторы и ограничители морального, интеллектуального, культурного и психологического свойства за сотню прошедших лет не принесли успеха. Призывы изменить менталитет партийных чиновников (как и прочих чиновников тоже), внедрить высококачественные этические, деловые, корпоративные кодексы поведения, привить всем организационную культуру остаются на бумажных страницах и улетучиваются в пространстве без видимого следа.

В-пятых, неизмеримо продуктивнее оказалась идея М. Я. Острогорского о сравнении политической партии с машиной [3], хотя он видит в этом сравнении только отрицательную сторону — принуждение и ограничение свободы личности. Но это, как показала история, не адский механизм, который непременно загорится или взорвется к определенному часу. Машина — это прежде всего определенное

[1] В период руководящей роли КПСС запрещалось публиковать теоретические статьи о методах партийной работы, только публицистические очерки об успехах деятельности конкретных партийцев в решении конкретных вопросов на отдельном заводе или в отдельном колхозе.

техническое устройство, которое необходимо для достижения поставленной цели. Демократия — тоже техническое устройство для достижения положительных социальных целей. Но она, как и всякий механизм, нуждается в постоянном регулировании, наладке и профилактическом ремонте.

Литература

1. *Андреев И. В.* М. Я. Острогорский: жизнь и труды основоположника современной партологии. М. : Изд-во Моск. гос. строит. ун-та, 2017.
2. *Дандарова Т. К.* Теория демократии М. Я. Острогорского : автореф. дис. ... канд. полит. наук. СПб. : СПбГУ, 1995.
3. *Острогорский М. Я.* Демократия и политические партии. М. : РОССПЭН, 1997.
4. *Оськин С. А.* Партийное строительство и специфика функционирования политических партий в постсоветской России : автореф. дис. ... канд. полит. наук. СПб. : СЗАГС, 2004.
5. *Оськин С. А.* Особенности партийного строительства в современной России // Управленческое консультирование. 2006. № 3. С. 201–210.
6. *Согрин В. В.* Двухпартийная система в американской истории. От Дж. Вашингтона до современности // Новая и новейшая история. 2021. № 1. С. 69–87.
7. *Степанюк С. И.* Концепция политической партии в теоретическом наследии М. Я. Острогорского : автореф. дис. ... канд. полит. наук. СПб. : СЗАГС, 2003.
8. *Учебник* русской истории с рисунками, картами, таблицами и вопросами для повторения. Элементарный курс / сост. М. Я. Острогорский. М. : Изд. дом «Гармония», 2013.

Об авторах:

Филиппов Герман Григорьевич, профессор кафедры журналистики и медиакоммуникаций Северо-Западного института управления РАНХиГС (Санкт-Петербург, Российская Федерация), доктор философских наук; filippov-gg@ranepa.ru

Оськин Сергей Александрович, доцент кафедры журналистики и медиакоммуникаций Северо-Западного института управления РАНХиГС (Санкт-Петербург, Российская Федерация), кандидат политических наук, доцент; oskin-sa@ranepa.ru

References

1. Andreev I. V. M. Ya. Ostrogorsky: the life and works of the founder of modern partology. M.: Publishing House of University of Civil Engineering, 2017. (In Rus).
2. Dandarova T. K. Theory of Democracy of M. Ya. Ostrogorsky: dissertation abstract. SPb.: St. Petersburg State University, 1995. (In Rus).
3. Ostrogorsky M. Ya. Democracy and political parties. M.: ROSSPEN, 1997. (In Rus).
4. Oskin S. A. Party construction and the specifics of the functioning of political parties in post-Soviet Russia: dissertation abstract. St. Petersburg: NWAPA, 2004. (In Rus).
5. Oskin S. A. Features of party construction in modern Russia // Administrative consulting [Upravlencheskoe konsul'tirovanie]. 2006. N 3. P. 201–210. (In Rus).
6. Sogrin V. V. A two-party system in American history. From J. Washington to modern times // New and recent history [Novaya i noveishaya istoriya]. 2021. N 1. P. 69–87. (In Rus).
7. Stepanyuk S. I. The concept of a political party in the theoretical heritage of M. Ya. Ostrogorsky: dissertation abstract. St. Petersburg: NWAPA, 2003. (In Rus).
8. Textbook of Russian history with drawings, maps, tables and questions for repetition. Elementary course / composition. M. Ya. Ostrogorsky. M.: Publishing House Harmony, 2013. (In Rus).

About the authors:

German G. Filippov, Professor of the Chair of Journalism and Media Communications of North-West institute of management of RANEPA (St. Petersburg, Russian Federation), Doctor of Science (Philosophy); filippov-gg@ranepa.ru

Sergey A. Oskin, Associate Professor of the Chair of Journalism and Media Communications of North-West institute of management of RANEPA (St. Petersburg, Russian Federation), PhD in Political Sciences, Associate Professor; oskin-sa@ranepa.ru

DOI 10.22394/1726-1139-2021-12-152-165

Безопасность границ в современном таможенном администрировании как организационный и управленческий принцип (кейс США)

Подлесный И.

Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, Москва, Российская Федерация; ip@eurosim.travel

РЕФЕРАТ

В статье предпринимается попытка комплексного рассмотрения механизмов управления границами. Данный вопрос анализируется автором с позиции различных научно-исследовательских подходов для всестороннего изучения организационной и функциональной природы этого явления. Приводятся причины трансформации процессов управления границами в современном мире, а также некоторые существенные угрозы и вызовы коллективной безопасности в условиях глобальной экономики. Автор фокусируется на североамериканском управленческом опыте, поскольку страны Северной Америки на сегодняшний день демонстрируют самую высокую продуктивность и инновационность в сфере управления границами и обеспечения безопасности товарооборота. В качестве основного вывода статьи можно привести тезис, согласно которому необходимое условие эффективного управления границами в современном мире — межгосударственное сотрудничество и интернациональная кооперация административных институтов и коммерческих организаций.

Ключевые слова: безопасность, управление границами, таможенное администрирование, внешнеторговая деятельность

Для цитирования: *Подлесный И.* Безопасность границ в современном таможенном администрировании как организационный и управленческий принцип (кейс США) // Управленческое консультирование. 2021. № 12. С. 152–165.

Border Security in Modern Customs Administration as an Organisational and Managerial Principle (US Case)

Igor Podlesny

Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, Moscow, Russian Federation; ip@eurosim.travel

ABSTRACT

The article attempts to complex, systemic consideration of border management mechanisms. This question is analyzed by the author from the point of view of various research approaches for a comprehensive study of the organizational and functional nature of this phenomenon. The text gives the most pressing reasons for the transformation of border management processes in the modern world, as well as some significant threats and challenges to collective security in the global economy. The author focuses on North American management experience, as North American countries today demonstrate the highest productivity and innovation in border management and trade security. As the main conclusion of the article, we can cite the thesis that the necessary condition for effective border management in the modern world is interstate cooperation and international cooperation of administrative institutions and commercial organizations.

Keywords: security, border management, customs administration, foreign trade activities

For citing: Podlesnyi I. Border Security in Modern Customs Administration as an Organisational and Managerial Principle (US Case) // Administrative consulting. 2021. N 12. P. 152–165.

Назначением и функцией границ в мировой истории всегда было и определение территории страны, и отделение одного суверенного государства от другого. Границы представляют собой юридически определенную воображаемую линию на карте, отражающую географическое положение, место, где начинается и заканчивается суверенная власть. Со временем они изменяются в результате политических и военных событий, как правило, это сопровождается юридическим признанием или подтверждением, выражаемым в той или иной форме. История повествует об этих событиях и изменениях. Границы, как и законы, отображают и фиксируют исторические изменения.

На ограниченной территории в соответствии с линиями границ на карте отмечены точки ввоза и вывоза. Именно здесь совершаются трансграничные сделки, подразумевающие перемещение товаров через таможенную границу, а также ее пересечение физическими лицами — по итогам взаимодействия с миграционными и таможенными органами. Как правило, полномочия этих пограничных контролирующих органов максимально обширны, независимо от специфики правовой системы, в рамках которой они осуществляются.

Суверенитет утверждается на пороге государственной границы и означает наличие права или разрешения для физических лиц и товаров на въезд (прибытие) и выезд (отправление). Взимание таможенных пошлин и сборов приносило огромнейшие суммы доходов в пользу государств еще с библейских времен. Не случайно, что одним из первых действий Первого съезда вашингтонской администрации стало учреждение Таможенной службы США в 1789 г. [1].

Границы являются определяющими терминами по отношению к такому понятию, как Родина. Они выступают основными ориентирами для национальной оборонной стратегии и государственной политики безопасности. На протяжении всей истории границы служили укреплением, предназначенным для того, чтобы закрывать от внешнего мира и не пропускать на внутреннюю территорию людей или объекты материальной природы. Великая Китайская стена во втором веке до нашей эры, Французская линия Мажино перед Первой мировой войной, Советская Берлинская стена в XX в. и пограничные заграждения на Юго-Западе США в двадцать первом веке наглядно иллюстрируют этот тезис. Более поэтично и художественно это описано Робертом Фростом в поэме «Починка стены», где он пишет: «Хороший забор — хороший сосед» [2].

Итак, как мы видим, государственные границы обеспечивают реальные результаты и имеют определенные следствия. Когда мы двигаемся по территории США к набережной в Эль-Пасо и переходим Рио-Гранде, на середине реки мы оказываемся в Рио Браво, и это уже Хуарес, Мексика. Более того, граница здесь разделяет один из самых безопасных городов в Западном полушарии (пять убийств в 2010 г.) от наиболее опасного (3400 убийств в 2010 г.) [3]. Хотя все же не границы детерминируют территориальные изменения.

Томас Кун в своей «Структуре научных революций» ввел понятие «парадигма» для обозначения передачи особого взгляда на мир, характерного ощущения, разделяемого широкими профессиональными массами в определенный исторический период [4]. Этот взгляд на мир систематизирует все окружающие нас явления, преобразуя их в модели, которые мы можем интерпретировать и понять, а впоследствии работать с ними. Эпохальные перемены в парадигме катализировали огромные изменения в том, как мы управляем процессами и ведем дела в конкретном месте в конкретное время [5]. Логика этой статьи определяется существенными изменениями парадигмы, вызванными событиями 11 сентября в США: границы воспринимаются не только как разграничительные линии, но и как нечто динамическое — они связаны с глобальным потоком людей и товаров, легальным и нелегальным.

Глобальные изменения не относятся к недавно возникшим феноменам. Они берут свое начало еще с древних времен и упоминаются во времена великих географических открытий и даже раньше — с начала движения товаров и людей по Великому шелковому пути в Китай и по маршрутам аравийских караванов [6].

Современный масштаб перемещений через границы сам по себе не является отличительным фактором. Век от века мы наблюдаем возрастание в геометрической прогрессии масштабов движения людей и товаров, что было вызвано образованием колониальных империй и торговых компаний. Итак, динамика процессов постоянно увеличивалась. Интенсивность, объем и скорость коммерческих и миграционных потоков сильно возросли с приходом промышленной революции [7], а затем еще сильнее — с изобретением реактивного двигателя и интернета. Совокупным эффектом этих тенденций стало то, что мы называем глобализацией — экстраординарные по объемам трансграничные потоки капиталов, товаров, людей, идей и образов, возникших благодаря электронизации, создавшей реальность мгновенной связи и транзакций.

Большие объемы и возрастающая скорость передвижения людей и товаров в США и вдоль американских границ в условиях глобализованного мира поражают. В 2010 г. ежедневно в Соединенные Штаты [8] въезжали в среднем 965 167 пассажиров и пешеходов и 257 990 частных автомобилей, доставлялось 47 293 грузовых, железнодорожных и морских контейнеров [9]. Товаров приблизительно на 2 трлн долл. в тот же год было импортировано, 1,8 — экспортировано [10].

Удар, нанесенный миру Аль-Каидой 11 сентября, убедил всех, что любые пересечения границ уже не будут рассматриваться так, как раньше. Международные террористы воспользовались относительной открытостью американских границ и слабостью режимов их охраны, чтобы вторгнуться в Соединенные Штаты впервые после того, как англичане сожгли правительственные здания в Вашингтоне в ходе войны 1812 г. [11]. События 11 сентября навсегда изменили представления Америки о безопасности.

Появившееся чувство незащищенности возникло оттого, что американские границы были нарушены. В ответ было решено превратить то, что было границей, в линию обороны. Все воздушное сообщение перестало функционировать, морские и воздушные пути закрыли сразу после 11 сентября. Почти полностью перекрыли и сухопутные границы, так как каждый въезжающий из Мексики и Канады автомобиль был тщательно проверен. Не столь явным стал тот факт, что Америка закрыла свои границы с помощью введения ограничений на выдачу виз и ликвидации других иммиграционных льгот. По мнению Эдварда Олдена, многие из этих ограничений, касающиеся, в частности, выдачи виз, сохраняются по сей день [12].

Однако все чрезвычайные меры, принятые сразу после 11 сентября, лицом к лицу столкнулись с реалиями глобального туризма и торговли, особенно в вопросах транзитных зон и цепей поставок, что также противоречило образу Америки как открытого, свободного и гостеприимного государства. Неприемлемые экономические и политические последствия закрытия границ вкупе с новым режимом безопасности принудили кардинально изменить видение перспективы. Стало понятно, что границы находятся не там, где расположены пункты пропуска, но, скорее, там, где пассажиры садятся в самолет, а на морские суда помещаются грузы. Для формирования практических мер безопасности как для туризма, так и для торговли, границы необходимо рассматривать как движущиеся потоки людей и товаров, нежели воображаемые линии на суше, в море или в воздухе.

За десять лет после событий 11 сентября три террористических заговора против Соединенных Штатов подразумевали нежелательные перемещения через границу [13]. Каждое такое событие создает новую парадигму в отношении границ, которая связывает юридические границы с направленными к ним потоками. Первый акт произо-

шел с участием террориста-смертника, гражданина Нигерии Умара Фарук Абдулмуталлаба, который сел на борт самолета в Нидерландах, намереваясь поджечь взрывчатое вещество и взорвать самолет Северо-Западных Авиалиний, направляющийся в Детройт [14]. Руководствуясь имеющимися установками, Погранично-таможенная служба (СВТ) сочла бы Абдулмуталлаба подозрительным, но после того, как рейс отправился [15]. Когда самолет прибыл в США и террорист представился при посадке, сотрудники должны были направить его на повторный досмотр и подвергнуть допросу. Это, очевидно, было бы слишком поздно, потому что он взорвал бы самолет прежде, чем тот приземлится. Задачей пограничников в данной ситуации было предотвратить посадку опасного пассажира на борт. Поэтому границей в данной ситуации является аэропорт Схипхол в Амстердаме, и задача изменилась на выявление и предотвращение посадки на борт потенциально опасных лиц, представляющих угрозу для пассажиров до того, как они сделают последний шаг на пути к пересечению американской границы.

Во втором случае в центре событий оказался Фейсал Шахзад, подрывник Таймс-Сквер, гражданин США, уроженец Пакистана, который выезжал за границу, чтобы обучаться у талибов на пограничных территориях Афганистана с Пакистаном [16]. Шахзад в районе Нью-Йорка получал из-за рубежа помощь и материалы для сборки взрывного устройства, намереваясь совершить взрыв на Таймс-сквер. Разоблаченный службой безопасности, Шахзад попытался бежать из страны на борту самолета авиакомпании Emirates. Предварительно полученная Погранично-таможенной службой информация и оценка истории перемещений Шахзада поспособствовали его идентификации и задержанию на взлетной полосе в аэропорту Кеннеди за несколько секунд до взлета.

Третий террористический заговор планировался к реализации с использованием бомб, упакованных в пакеты агентами Аль-Каиды на Аравийском полуострове и отправленных компаниями, специализирующимися на экспресс-доставке: UPS и FederalExpress [17]. Следовавшие из Йемена в Чикаго, импровизированные взрывные устройства прошли контроль в аэропортах Лондона и Дубая, будучи спрятанными в картриджи для принтеров и запрограммированные на детонацию в воздушном пространстве США. В результате обмена разведывательной информацией с властями Саудовской Аравии, американские правоохранительные службы смогли мобилизовать государственные и частные ресурсы, чтобы найти взрыв-пакеты, прежде чем они достигли места назначения. Как и в остальных случаях, задача состояла в сборе, анализе и обмене данными относительно страны происхождения, маршрута и перемещения, в данном случае, пакетов экспресс-доставки.

По нашему мнению, задача Погранично-таможенной службы, в рамках работы Департамента внутренней безопасности, состоит в пресечении допуска опасных людей и несущих угрозу вещей к границам своего государства. Чем раньше удается идентифицировать, пресечь и нейтрализовать угрозы стране, тем безопаснее будет жизнь граждан. Аналогично, чем дальше от физической линии границы достигаются эти цели, тем безопаснее жизнь в стране. Итак, задача Погранично-таможенной службы состоит в обеспечении безопасности перемещений людей и товаров в направлении США. Эта изменившаяся парадигма фундаментальным образом относится к стратегическим и тактическим подходам в организации работы Погранично-таможенной службы, так же как к сотрудничеству с другими правительственными и негосударственными организациями.

Атака террористов 11 сентября 2001 г. вывела проблему национальной безопасности в США на первый план. Сама концепция Родины отличалась инновационностью, даже неудобностью для многих в американском обществе. Эта парадигма принципиально отличается от предыдущих акцентов на новых рубежах, например,

в тезисах Фредерика Джексона Тернера [18], или «манифесте судьбы», в котором отмечается приоритет агрессивного расширения границ США на Севере и Юге в течение девятнадцатого века [19].

Новый акцент на подходах к национальной безопасности ознаменовал создание Департамента национальной безопасности, т. е. слияния на основании законодательного акта 2003 г. двадцати двух агентств, рассредоточенных ранее в рамках структуры американского правительства [20]. Погранично-таможенная служба как таковая была сформирована путем слияния четырех отдельных организаций из состава трех независимых правительственных подразделений в одно новое агентство. Фактически были объединены Американская пограничная служба, Иммиграционная служба и Служба Натурализации Департамента юстиции, работавшие до этого с людьми, стремившимися въехать в страну легально и нелегально, а также Таможенная служба США, относившаяся к Казначейству и занимавшаяся грузами и товарами. Кроме того, объединение затронуло Сельскохозяйственную инспекционную службу Департамента сельского хозяйства, профилем которой является борьба с сельскохозяйственными вредителями и потенциальным повреждением урожайных земель [21].

Ранее применявшаяся в XIX в. схема диверсифицированного управления границами была недостаточно эффективной. Но она была ответом на вызовы истории. Как сказал Джон Барт в книге «Конец дороги», заимствуя идею у Оливера Уэнделла Холмса, «в конечном счете нет причин, почему Италия не должна была иметь форму колбасы вместо сапога, но этого не случилось. Мир есть все, что происходит, и то, что случается, не зависит от логики» [22]. Имевшиеся противоречия были сметены 11 сентября, и единое управление границами было впервые внедрено в практику за все время американской истории. Иммиграционная служба, таможня и сельскохозяйственные инспекционные органы [23] стали работать под одним командованием, в рамках достижения всеобщей миссии по обеспечению безопасности, и был фактически создан институт совместного управления границами.

Так зародилось искусство современной пограничной охраны. Эта идея выглядит разумной, и на практике получилось так же. Но этого не могло бы произойти в отсутствие кризиса [24]. Автор полагает, что в течение следующего поколения большинство стран будут обращаться к опыту совместного управления границами и удивляться, оглядываясь назад, задаваясь вопросом о том, как они могли бы функционировать иначе. Как точно подметил философ Артур Шопенгауэр: «Каждая истина проходит три стадии... Во-первых, ее высмеивают; во-вторых, ее [яростно] отрицают; и в-третьих, она рассматривается как само собой разумеющееся» [25].

В 2002 г. Департамент национальной безопасности инициировал принятие закона о национальной безопасности [26], который повлек за собой крупнейшее преобразование исполнительных органов управления, впервые после образования Агентства военной безопасности в 1947 г., впоследствии переименованного в Министерство обороны в 1949 г. [27]. Сегодня Департамент национальной безопасности состоит из 240 000 сотрудников [28] и занимает третье место по величине после Министерства обороны и Министерства по делам ветеранов [29]. Хотя объединенные усилия работы Агентства национальной безопасности и Погранично-таможенной службы близки к совершенству в своем деле, механизмы разработки и реализации мер для достижения интеграции в системе национальной безопасности и защиты границ еще очень далеки от совершенства. Опыт Министерства обороны в этом плане является поучительным.

Основанное после Второй мировой войны Министерство обороны было сформировано на базе вооруженных сил, путем разделения на армию и ВВС, а впоследствии объединено с военно-морским флотом и морской пехотой [30], а также

Морской пограничной службой, относившейся в то время к Министерству финансов [31]. В то время как Аппарат министра обороны разрабатывал новые механизмы координирования, преследовалась цель по сохранению отдельных значимых отраслей, можно сказать, их упорно отстаивали, и в итоге процесс продвигался достаточно медленно. В 1980 г. центробежные силы оказались неэффективными в иранской операции по освобождению заложников. Несколько лет спустя ситуация повторилась в ходе операции по защите американских граждан в Гренаде. Конгресс вмешался и принял Закон Голдуотера-Николса [32], требуя целенаправленной интеграции и «совместности» в оперативном планировании и выполнении боевых задач [33]. С тех пор Министерство обороны работает в направлении успешной интеграции, следствием чего являются полученные военные результаты. Например, доказательством является тот факт, что были проведены операции американского спецназа без потерь в Абботтабаде (Пакистан) с целью устранения Усамы бен Ладена [34].

США по-прежнему находятся на начальном этапе объединения Агентства национальной безопасности и Погранично-таможенной службы. Вероятно, потребуется одно или несколько поколений, чтобы достичь результатов, сопоставимых с реформами Министерства обороны.

Необходимо отметить второе убедительное требование для обеспечения интеграции в области охраны границ и национальной безопасности. Имеется в виду увеличение взаимосвязей между военными и правоохранительными органами. Интеллектуально-правовое обеспечение предполагает необходимость создания теории, по которой функции будут упорядочены, и национальная безопасность останется в том состоянии, как в период ее становления. Последствия проявятся в различных сферах и областях. Например, следует определить, как судить террористов — в федеральном суде или в военных трибуналах [35]. Следует соблюдать конституционный принцип в работе судов, рассматривающих такие дела, но в то же время многие опасаются, что такой подход может быть анахронизмом в условиях транснациональной преступности и террора [36].

Обобщая вышесказанное, устаревшие дихотомии и исторически сложившийся подход к улаживанию противопоставлений больше не могут быть ориентиром для реализации адекватных ситуации мер. Нынешние военные действия в Афганистане, по мнению автора, менее связаны с получением классического геополитического преимущества, чем с заверением того, что любая другая страна не будет являться базой, которая может представлять опасность для США. Хотя средства и методы отличаются, данные действия совпадают с американской миссией по охране безопасности движения потоков людей и товаров в США. Тем не менее, по мнению автора, они должны быть пересмотрены и вновь тщательно проанализированы в мире без границ, контурами которого являются континуумы и потоки, а не одни лишь четкие линии.

Если границы — это потоки людей и товаров, то те, кому поручено обеспечение и регулирование данных потоков, должны столкнуться с реальностью, в которой 97–98% регулирования трафика являются законными, отвечающими требованиям торговли и путешествий, мерами [37]. С целью выявления и принятия контрмер в отношении опасных грузов и пассажиров возникает требование четко различать субъектов с высоким и низким уровнем риска. Таким образом, оценка риска выступает в качестве краеугольного камня системы управления границами. Информация, в свою очередь, становится ключевой для эффективной оценки риска, а данные — ее базовыми элементами.

Для выполнения своей задачи Погранично-таможенная служба инициировала самый масштабный сбор, обработку и распространение неупорядоченных до этого момента данных, доступных американскому правительству. За один день По-

гранично-таможенная служба обменивается 1,35 млрд электронных сообщений с другими государственными органами, транспортными перевозчиками, таможенными брокерами и множеством других участников в глобальной сети и цепочках поставок. Эта аналитическая работа проводится Национальными диспетчерскими центрами Погранично-таможенной службы для пассажиров и грузов, расположенными в штате Вирджиния. Они дают разрешение, соответственно: заносить в базу данных каждого путешественника и каждый грузовой транспорт, наземный, морской или воздушный, которые пересекали границу США через пункт въезда в течение последних восьми лет, легально или нелегально. При комплексных запросах используются сложные алгоритмы, сканирующие эти данные для оценки уровня известных и неизвестных угроз, основываясь на потенциальных рисках, выявленных Министерством внутренней безопасности и разведкой. Способности обнаруживать опасных людей и вещи постоянно совершенствуются, за этим осуществляется контроль на границе. Каждое пересечение границы связано с тщательными расследованиями такого рода.

Логика в этой среде обмена информацией и доступа к данным явно выражена. То, что нам известно с малых лет, по-прежнему верно, как никогда: информация — это власть. Тем не менее истинное значение этой фразы изменилось. Те, кто копит информацию сегодня, ожидая возрастания своей власти за счет тех, кто обратится к ним с запросом, скоро оказываются изолированными. Обилие данных и распространение их онлайн в альтернативных источниках требует от управленцев взаимного обмена информацией. Информация становится более ценной, полезной и действенной за счет ее взаимодействия с другой информацией. Соответственно, последствия этих процессов для бюрократии являются существенными, поскольку наступают напряженные отношения с традиционными организациями. Лоренс Райт в «Призрачной башне» пишет: «ЦРУ и ФБР обнаружили сразу после 11 сентября, что обмен информацией раскрыл бы заговор Аль-Каиды, если бы отдельные данные были взаимосвязанными [38]. Отдавая должное этим структурам, обмен между ними данными и информацией, хотя и не идеален, но в течение последнего десятилетия улучшается. Совместные контртеррористические разведывательные усилия по информационному противодействию терроризму, вкупе с иностранными данными, связанными с поездками, поставляемыми Погранично-таможенной службой, снова доказали свою ценность» [39].

Препятствия к выходу подобных схем за рамки контртеррористических мер не следует недооценивать. На международной арене совместное использование данных, связанных с управлением границами, даже среди ближайших союзников, остается на примитивном уровне. Устарелые ограниченные взгляды превалирования национальных интересов и неприкосновенности частной жизни вкупе с гражданскими свободами ограничивают готовность поделиться данными и укореняют местнические, близорукие видения на долгий срок.

Похожие тенденции наблюдаются во внутренних делах государства, поскольку здесь сохраняются глубоко укоренившиеся бюрократические отношения. Это становится особенно заметно, когда различные точки зрения складываются в картину преступления. Следователи руководствуются моделью уголовного правосудия, информация остается в ограниченном пространстве в виде папок с файлами и оценивается лишь в качестве «доказательства», достаточного для обвинения. Для полицейского эта же информация может иметь решающее значение, быть ключевой для предупреждения преступной деятельности в настоящий момент. Отказ использовать информацию из-за того, что она в последующем будет использована в зале суда, скорее правило, чем исключение. Со временем этот культурный склад ума уступит место логике и убедительным преимуществам разведывательной информации.

Долгое время считалось, что безопасность и торговля являются независимыми переменными игры, в которой выигрывает только один участник. Согласно общепринятой точке зрения, упрощение процедур торговли, ускоренная реализация коммерческой деятельности и защитные механизмы, обеспечивающие безопасность этой деятельности, должны быть сбалансированы до оптимального равновесия. Концепция «столько безопасности» в обмен на «столько же задержки» в процессе торговли применяется в пунктах прибытия товаров и физических лиц в течение поколений. Управление рисками, однако, в качестве всесторонне применяемого термина, не только показывает теоретическую ложность такой постановки вопроса, но и практическую непродуктивность, а, в конечном счете — обреченность на провал.

Существуют способы, чтобы найти пресловутую иголку в стоге сена, не рассматривая каждую соломинку по отдельности. Они основаны на том, чтобы получать конкретную разведывательную информацию о том, где находится игла, чтобы достать ее из середины стога сена и извлечь наружу. Время от времени, хотя и с увеличивающейся частотой, мы имеем доступ к такого рода разведывательной информации. Примером этого является то, что произошло с посылками UPS и FedEx, отправленными из Йемена. На основании предельно детализированной информации удалось выявить из мирового товарооборота в несколько миллионов посылок, находящихся в пути, те самые два пакета, которые содержали взрывчатые вещества. Но мы не всегда можем рассчитывать на разведывательные данные такого рода. Поэтому другой способ «найти иголку в стоге сена» — это сделать стог меньше, т. е. постоянно дифференцировать субъекты с высоким и низким уровнем риска и регулировать их движение в глобальной системе торговых отношений.

В действительности сегментация потока перевозок по уровню риска является необходимым условием усиления безопасности границ на любом уровне распределения ресурсов. Мы ускоряем механизмы реализации законной торговли и путешествий в части упрощения процедуры перемещения через границы, чтобы сосредоточить объективно лимитированные нормативные и инспекционные ресурсы на тех перевозках, о которых у нас есть информация по нарушениям, или о которых нам не хватает достаточной информации для принятия взвешенного решения об их легитимности. Таким образом, быстрое перемещение рядовых путешественников и стандартного груза через пункты въезда не только положительно влияет на экономику, но, учитывая объемы, с которыми мы сталкиваемся, это также важно для реализации самой функции обеспечения безопасности.

Ускорение процедур торговли и усиление безопасности, соответственно, не являются ни противоречащими друг другу, ни взаимоисключающими мерами, требующими усиления баланса. Наоборот, они являются неотъемлемой частью единого процесса. Этот подход к управлению потоками товаров и людей в рамках управления границами стал краеугольным камнем в фундаменте системы пограничного контроля в Соединенных Штатах.

Погранично-таможенная служба США в настоящее время пересматривает приоритеты относительно реализации своих функций во внутренней торговле и соответствующие правила досмотра, чтобы воплотить в жизнь эту модель регулирования [40]. Инициативы «Надежный путешественник» и «Надежный грузоотправитель» являются ключевыми элементами данной стратегии [41]. Global Entry — это программа безопасности, которая ускоряет процедуры въезда в США прошедших предварительную проверку иностранных пассажиров с низким уровнем риска. Программы NEXUS и SENTRI работают аналогично, но предназначены для ускорения процесса прохождения границ в наземных контрольно-пропускных пунктах с Канадой и Мексикой [42]. Схожие преимущества в контексте грузовых перевозок получают члены Таможенного/Торгового партнерства борьбы с терроризмом («C-TPAT») [43].

Эти партнерские программы предлагают в обмен на получение информации, которая позволяет государственным структурам проверить состояние безопасности и репутацию организаций-участников внешнеэкономической деятельности (ВЭД) правительству взять на себя два важных обязательства [44]. Во-первых, правительство будет сохранять конфиденциальность полученной информации и использовать ее исключительно в тех целях, в которых она была предоставлена. Во-вторых, путешественник, импортер или грузоотправитель, когда-либо подвергнутый досмотру и считающийся надежным по итогам проверки, получает выгоду в виде ускоренного перемещения по стране.

Динамика в этой сфере подчеркивает решающее значение подлинных партнерских связей между государственным и частным сектором, а также с другими странами. Здесь требуется не только усиление партнерства, но и изменение качества и характера взаимодействия. Ранее преобладавший режим (государственное нормативное регулирование и уступчивый частный сектор) должен уступить место модели совместного режима регулирования, которая включает в себя идею «большой сделки» и с самого начала реагирует на развивающиеся угрозы террористических/транснациональных преступлений. Совместный ответ государства и частного сектора сразу после ситуации с предназначенным для теракта грузом из Йемена, т. е. проект «Предварительная процедура проверки воздушных грузов» (ACAS) [45], охватывает все требования и лучше всего иллюстрирует оптимальный путь движения вперед.

По предварительному информированию и упреждающему принятию решений всеми участниками цепи поставок грузовых авиаперевозок, включая Пограничнотаможенную службу, Администрацию транспортной безопасности, авиаперевозчиков, экспедиторов и международные почтовые управления, мы можем увидеть возможности уменьшить «стог сена» и принять меры по «иглам» как можно раньше. В конечном счете цель заключается в создании глобальных требований к предварительной информации и обеспечению того, чтобы груз с высоким риском попадания под процедуру предварительной проверки проходил досмотр по соответствующей нормативной базе и протоколам [46].

Из-за отсутствия настоящего сотрудничества такого рода мы не можем преодолеть проблему расширения масштабов этих программ доверия до такой степени, что они сразу дадут удовлетворительное влияние как со стороны безопасности, так и экономической конкурентоспособности [47]. Меньше не значит больше в данном случае; «переломный момент», по Малькольму Гладуэллу, и будет являться целью [48].

Новая парадигма управления границами содержит возможности в части особых последствий и перспектив для пограничных сухопутных соседей США на севере и на юге. Ситуация уникальна, во-первых, из-за физической близости государств ввиду географических особенностей их расположения. Протяженность границы США с Мексикой составляет 1900 миль, а с Канадой — 5400 (включая границу по линии Аляска–Юкон). Второй аспект связан с уникальностью истории. После вооруженных конфликтов США с каждым из сухопутных соседей в девятнадцатом веке, договоры и последующие мирные решения территориальных споров мотивировали страны Северной Америки на создание самых длинных демилитаризованных сухопутных границ в мире [49].

Эти пространственно-временные изменения раскрылись в виде таких отношений между Соединенными Штатами, Мексикой и Канадой, которые являются в равной степени уникальными. Это отношения, которые и не международные в классическом смысле, и, безусловно, не национальные, учитывая наличие отдельных суверенитетов. Наоборот, используя фразу, придуманную Бэйлесом Мэннингом в 1970 г., такие отношения являются «внутри-международными» [50].

Несмотря на все это, факт остается фактом: американские границы с Мексикой и Канадой были и остаются в значительной степени неэффективными с точки зрения управления потоками людей и грузов. Причина этого кроется в асимметрии взаимоотношений между США и их соседями [51]. Только на пограничной линии страны равны с точки зрения судебной власти, как ни в какой другой сфере с точки зрения двусторонних отношений. На границах американские соседи ревниво охраняли прерогативы суверенитета, чтобы укрепить свою национальную гордость и самосознание и избежать политического, экономического и культурного доминирования США «на их пороге». Порфирио Диас, правитель Мексики в 1877–1880 гг. и 1884–1911 гг., оценил настроения следующим образом: «Бедная Мексика, так далеко от Бога и так близко к Соединенным Штатам» [52]. Это отношение ярче проявляется в Мексике, но такое же чувство присутствует и у канадцев, хотя различается по способам выражения и содержанию [53]. Переосмысление, а затем повторное разграничение границ США с Мексикой и Канадой в контексте управления торговыми потоками и перемещениями людей стало решающим для двух аспектов: обеспечения безопасности и развития экономических отношений.

Что касается бизнеса, то появление интернациональных торговых блоков подчеркивает настоятельную необходимость взгляда США на экономическое процветание с точки зрения повышения конкурентоспособности. Чтобы успешно конкурировать в течение следующего полувека с Восточной Азией, Индийским субконтинентом и Бразилией, США должны принять Североамериканское соглашение о свободной торговле (NAFTA) на следующем уровне [54]. Решающий путь к этой цели — значительно увеличить эффективность контроля на американских границах для того, чтобы снизить текущие трансграничные трансакционные издержки от десяти до двадцати процентов или более на торговых путях NAFTA.

Что касается обеспечения безопасности, то исключительное внимание к северным и южным сухопутным пограничным линиям должно быть переключено на вопросы, связанные с необходимостью установления «континентальной безопасности всего периметра» [55]. Такой подход будет объединять Канаду, Соединенные Штаты и Мексику воедино для решения задач и перехвата опасных людей и грузов, в то время, когда они двигаются в глобальных потоках по направлению к Североамериканскому континенту. Длина американских сухопутных границ, в сочетании с экономической необходимостью избежать их «утолщения» (канадское выражение), задает этот курс. Моделью здесь является североамериканская система ПВО («НОРАД»), которая позволяет Канаде и Соединенным Штатам совместно отслеживать и защищать северное континентальное воздушное пространство от авиационных угроз [56].

Под руководством президента США Б. Обамы был достигнут значительный прогресс на обоих фронтах безопасности и экономики, как с Мексикой, так и Канадой. В мае 2010 г. президент США вместе с президентом Мексики Фелипе Кальдероном подписал Декларацию пограничного контроля XXI в. [57]. Существенно изменив стратегические отношения, Декларация ознаменовала наступление забвения взаимных обвинений, касающихся миграции и наркотиков. Признавая роль США в обеспечении национальной безопасности в исторической борьбе Мексики с организованной преступностью, президенты двух стран приняли доктрину «совместной ответственности» в части контроля за движением легальных и нелегальных потоков товаров и людей через границу. Поиски наркотиков и иностранной контрабанды, перемещаемых в направлении севера, и оружия вкупе с массой денежных средств, перемещаемых на юг, ставших одним порочным кругом преступности, мотивировали США и Мексику на двустороннее сотрудничество в правоохранительной сфере.

Декларация общего видения периметра безопасности и экономической конкурентоспособности («Пограничная декларация»), подписанная в феврале 2011 г. президентом США Б. Обамой и премьер-министром Канады Стивеном Харпером,

представляет собой аналогичное изменение в отношениях США и Канады — так называемый выход за пределы границ [58]. Имея в запасе долговременный фундамент доверия, Пограничная декларация стала первым шагом на пути к внедрению амбициозного плана действий, который включает в себя всю широту подхода к решению проблем, стоящих на повестке дня в сфере безопасности и экономической конкурентоспособности США и Канады. Проблемы, которые игнорировались в прошлом, впервые были подвергнуты анализу без цензуры, начиная от обмена информацией до предварительной проверки грузов и права ношения оружия сотрудниками американских и канадских правоохранительных органов.

Рассмотренные в статье корректировки курса были претворены в жизнь в совместной работе с соседями. Эти достижения основаны на принципах взаимного чувства уважения к суверенитету друг друга и признания права быть разными и смиряться с трудностями, возникающими в ходе переговоров. На сегодняшний день в дипломатических отношениях стран Северной Америки просматривается возможность для дальнейшего диалога между следующими поколениями трех государств, учитывая текущие взаимные обязательства США, Канады и Мексики.

Французский поэт Поль Валери заметил: «Вызов нашего времени состоит в том, что будущее больше не выглядит таким, каким оно выглядело раньше» [59]. Темы, исследованные в этой статье, остаются актуальными в сфере обеспечения безопасности и экономического развития в течение следующих десятилетий, поскольку их внутренние, международные и внутри-международные эффекты имеют решающее значение на сегодняшний день. Через призму оценки линий границ и движущихся через них потоков людей и товаров, мы видим и старые контуры, и новое начало границ.

Литература/References

1. The U.S. Customs Service was established by the Fifth Act of the First Congress on July31, 1789. About 1600–1799, U.S. Dep't of Treas [Electronic source]. URL: http://www.treasury.gov (accessed: 20.10.2021).
2. Frost R. Mending Wall // The Poetry of Robert Frost: The Collected Poems, Complete and Unabridged 33. New York : Edward Connery Lathem ed., 1969.
3. Uribe M.O. El Paso, San Diego Among Safest Cities [Electronic source]. URL: http://www.kpbs.org/news/2010/nov/22/el-paso-san-diego-among-safest-cities/ (accessed: 20.10.2021).
4. Kuhn Th.S. The Structure of Scientific Revolutions 10–13. 2 ed. The University of Chicago Press,1962.
5. In Kuhn's context these shifts marked the transition from a Ptolemaic or pretentious way of seeing —the earth anchors theuniverse— to the materially more modest Copernican one —the sun centers the solar system— and so on through a mechanicalNewtonian model to the uncertainties inherent in the relativist paradigm captured by Einstein. *Id*. At 66–91.
6. Jenkins M. Tea Horse Road: The Forgotten Road. [Electronic source]. URL: http://ngm.nationalgeographic.com/2010/05/tea-horse-road/jenkins-text (accessed: 20.10.2021).
7. Hirschman Ch., Mogford E. Immigration and the American Industrial Revolution from 1880 to 1920. 38 Soc. Sci.Res. 897 (2009).
8. On a Typical Day in Fiscal Year 2010 [Electronic source]. URL: http://www.cbp.gov/xp/cgov/about/accomplish/previous_year/fy10_stats/typical_day_fy2010.xml (accessed: 20.10.2021).
9. U.S. Customs & Border Prot., Import Trade Trends: Fiscal Year 2010 Year-End Report 18 [Electronic source]. URL: http://www.cbp.gov/linkhandler/cgov/trade/trade_programs/trade_trends/itt.ctt/itt.pdf (accessed: 20.10.2021).
10. Securing America's Borders: CBP Fiscal Year 2010 in Review Fact Sheet [Electronic source]. URL: http://www.cbp.gov/xp/cgov/newsroom/fact_sheets/cbp_overview/fy2010_factsheet.xml (accessed: 20.10.2021).
11. American territory, of course, was again invaded in 1941 by Japan's sneak attack at Pearl Harbor.
12. Alden E. Companies Take Action as Visa Curbs Hurt Trade // Fin. Times. Jan. 29. 2003.

13. In addition, we have been subject to “home-grown” terrorist events such as that carried out at Fort Hood by Maj. NidalHasan, the attack on the New York subway system planned by NajibullahZazi and the murder of a military recruiter inArkansas. McFadden R. D. Army Doctor Held in Ft. Hood Rampage // N.Y. Times [Electronic source]. URL: http://www.nytimes.com/2009/11/06/us/06forthood.html?ref=nidalmalikhasan (accessed: 20.10.2021).
14. Chang K. Explosive on Flight 253 is Among Most Powerful // N.Y. Times [Electronic source]. URL: http://www.nytimes.com/2009/12/28/us/28explosives.html (accessed: 20.10.2021).
15. Ten Years after 9/11: Can Terrorists Still Exploit Our Visa System?: Hearing Before the H. Comm. on Homeland Sec.Subcomm.on Border & Mar. Sec. [Electronic source]. URL: http://homeland.house.gov/sites/homeland.house.gov/files/Testimony%20Ramotowski.pdf (accessed: 20.10.2021).
16. Mazzetti M., Shane Sc. Evidence Mounts for Taliban Role in Bomb Plot // N.Y. Times [Electronic source]. URL: http://www.nytimes.com/2010/05/06/nyregion/06bomb.html (accessed: 20.10.2021).
17. Solomon E., Stewart Ph. Al Qaeda Yemen Wing Claims Parcel Plot, UPS Crash // Reuters [Electronic source]. URL: http://www.reuters.com/article/2010/11/05/us-usa-yemen-bomb-idUSTRE6A44PU20101105 (accessed: 20.10.2021).
18. Turner F. J. The Significance of the Frontier in American History / Turner F. J. // Wisconsin’sHistorian of the Frontier 26–47. Martin Ridge ed., 1986.
19. Weinberg A. K. See generally // Manifest Destiny: A Study of Nationalist Expansionism in American History. Quadrangle Books, 1963.
20. History: Who Became Part of the Department? [Electronic source]. URL: http://www.dhs.gov/xabout/history/editorial_0133.shtm (accessed: 20.10.2021).
21. The Future is Now [Electronic source]. URL: http://www.cbp.gov/xp/CustomsToday/2003/February/future.xml (accessed: 20.10.2021).
22. Barth J. The End of the Road 76 (rev. ed. 1967) (emphasis omitted).
23. CBP also serves as the single executive agent for forty other federal agencies charged with administrative or regulatoryduties regarding incoming and outgoing people and things. These include, notably, the Food and Drug Administration, theEnvironmental Protection Agency, the Consumer Products Safety Commission, and the Department of Transportation.
24. Canada, the United Kingdom, and Australia are among a handful of countries which have taken steps, large and small, towardunification. Each, however, has stopped short of a full merger of responsibilities. The Canadian Border Services Agency(“CBSA”), for example, regulatesthe ports of entry while the Royal Canadian Mounted Police (“RCMP”),separately governed,acts between the ports of entry and elsewhere through the interior of the country. The Australian Customs and Border ProtectionServices (“ACBP”) shares border-related responsibilities with the Department of Immigration and Citizenship (“DIAC”). TheUnited Kingdom Border Agency (“UKBA”), authorized to enforce immigration laws and collect customs duties, is not chargedwith counter-terrorist responsibilities.
25. The Harper Book of Quotations 451 (Robert I. Fitzhenry ed., 3d ed. 1993) (quoting Arthur Schopenhauer) [hereinafter HarperBook of Quotations].
26. Homeland Security Act of 2002, Pub. L. N 107–296, 116 Stat. 2135.
27. About the Department of Defense [Electronic source]. URL: http://www.defense.gov/about/ (accessed: 20.10.2021).
28. About Dep’t of Homeland Sec. [Electronic source]. URL: http://www.dhs.gov/xabout/ (accessed: 20.10.2021).
29. The Executive Branch [Electronic source]. URL: http://www.whitehouse.gov/our-government/executive-branch (accessed: 20.10.2021).
30. About the DOD, supra note.
31. The Coast Guard became part of the Department of Homeland Security in 2003. Coast Guard History: When Was the CoastGuard Established? [Electronic source]. URL: http://www.uscg.mil/history/faqs/when.asp (accessed: 20.10.2021).
32. Goldwater-Nichols Department of Defense Reorganization Act of 1986, Pub. L. N 99–433, 100 Stat. 992 (codified at 10U.S.C. § 101 et seq. (2006)).
33. Berkowitz B. Intelligence Reform: Less Is More [Electronic source]. URL: http://www.hoover.org/publications/hoover-digest/article/6809 (accessed: 20.10.2021).
34. Baker P., Cooper H., Mazzetti M. Bin Laden is Dead, Obama Says [Electronic source]. URL: http://www.nytimes.com/2011/05/02/world/asia/osama-bin-laden-is-killed.html?_r=1&hp (accessed: 20.10.2021).

35. Civilian, Military Trials Prosecute Terrorism Suspects Differently [Electronic source]. URL: http://www.usatoday.com/news/washington/2009-11-22-civilian-vs-military-trials_N.htm (accessed: 20.10.2021).
36. Canestaro N. Homeland Defense: Another Nail in the Coffin for Posse Comitatus. Wash. : J.L. &Pol'y, 2003. P. 99–144.
37. Import Trade 2010 Report, supra note 9, at 18.
38. Lawrence Wright, The Looming Tower: Al-Qaeda and the Road to 9/11. 2006.
39. Two notable cases involve the arrest and conviction of U.S. lawful permanent resident NajibullahZazi and U.S. born citizen David Coleman Headley, formerly known as Daood Sayed Gilani. See United States v. Zazi, N 09-CR-663, 2010 WL2710605 (E.D.N.Y. June 30, 2010); United States v. Kashmiri, N 09 CR 830-4, 2011 WL 1326373, at *1–5 (N.D. Ill. Apr. 1,2011). Zazi was recruited by al Qaida to conduct suicide attacks using explosives against the New York City subway system.See Zazi, 2010 WL 2710605, at *1. Headley helped plan the November 2008 attacks in Mumbai in concert with al Qaidaand Pakistan-based terrorist organization Lashkar-e-Taiba. See Kashmiri, 2011 WL 1326373, at *1–2; Rotella S. The American Behind India's 9/11 — And How U.S. Botched Chances to Stop Him, Pro Publica [Electronic source]. http://www.propublica.org/article/david-headley-homegrown-terrorist (accessed: 20.10.2021).
40. Budget Hearing Before the H. Appropriations Comm., Subcomm on Homeland Sec. [Electronic source]. URL: http://www.dhs.gov/ynews/testimony/testimony_1300738129469.shtm (accessed: 20.10.2021).
41. Budget Hearing Before the H. Appropriations Comm., Subcomm. on Homeland Sec. 112th Cong. 181–187. 2011.
42. Trusted Traveler Programs [Electronic source]. URL: http://www.cbp.gov/xp/cgov/travel/trusted_traveler/ (accessed: 20.10.2021).
43. Overview [Electronic source]. URL: http://www.cbp.gov/xp/cgov/trade/cargo_security/ctpat/what_ctpat/ctpat_overview.xml (accessed: 20.10.2021).
44. Import Trade 2010 Report, supra note 9, at 1–18.
45. Cargo Security: Advance Electronic Information & Screening IATA [Electronic source]. URL: http://www.iata.org/whatwedo/cargo/tracker/october-2011/pages/security.aspx (accessed: 20.10.2021).
46. An analogous approach to the regulation of passengers in the context of international partnerships exists in the Visa WaiverProgram (VWP). VWP travelers must use secure, machine readable travel documents and must obtain pre-travel authorization from the Electronic System for Travel Authorization (ESTA) before embarking for the United States. Countries participatingin the program, currently thirty-six in number, must meet heightened security standards that are periodically verified and offervisa free travel to U.S. citizens and nationals. See 8 USC 1187 (2006); 8 USC 1732(c) (2006).
47. Commencing in December 2010, CBP has integrated its trusted traveler programs by extending Global Entry benefits toNEXUS and SENTRI members and vice-versa. Global Entry Expansion Federal Notice Published [Electronic source]. URL: http://www.cbp.gov/xp/cgov/travel/travel_news/global_published.xml (accessed: 20.10.2021). Nearly one million persons presently participate. CBP2010 in Review Fact Sheet, supra note 10. More than ten-thousand companies are validated in the C-TPAT Cargo securityprogram. C-TPAT Reaches 10,000 Members, 4 Frontline Mag., N 1 Winter 2011, at 5, available at http://nemo.cbp.gov/opa/frontline/winter_frontline2011.pdf. On the international front, CBP has developed and continues to strengthen supply chainsecurity through "mutual recognition agreements" with trusted partners in cargo to include Canada, the European Union, Japan,Jordan, Korea, and New Zealand. CBP has non-binding trusted traveler agreements with Brazil, Canada, Germany, Korea,Mexico, the Netherlands, Qatar and the United Kingdom. See Susan Holliday, Global Entry Takes Off: Private-Sector SupportFuels Boost in Frequent Flier Program , 4 Frontline Mag., N 1, Winter 2011, at 11, [Electronic source]. URL: http://nemo.cbp.gov/opa/frontline/winter_frontline2011.pdf (accessed: 20.10.2021).
48. Gladwell M. The Tipping Point. 2000.
49. The Rush-Bagot Treaty in 1817 with Canada (through Britain following the War of 1812) and the Treaty of Guadalupe Hidalgoin 1848, concluding the U.S.-Mexico War, established lasting peace. Additional boundary agreements were reached amicably:with Canada (British North America) through the Webster-Ashburton Treaty (1842) and the Oregon Treaty (1846), and withMexico through the Gadsden Purchase (1853). See Milestones, Off. of the Historian [Electronic source]. URL: http://history.state.gov/milestones (accessed: 20.10.2021).

50. Manning B. The Congress, The Executive and Intermestic Affairs: Three Proposals. 55 Foreign Aff. 306, 309. 1977.
51. The populations of the United States, Canada, and Mexico are 313 million, 34 million and 113 million, respectively. CountryComparison: Population // Central Intelligence Agency, The World Factbook. July 2011 [Electronic source]. URL: https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/rankorder/2119rank.html (accessed: 20.10.2021). Economically, their gross-domestic products are $15.04 trillion (U.S.), $1.39 trillion (Canada), and $1.657 trillion. Field Listing: GDP (Purchasing PowerParity) [Electronic source]. URL: https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/fields/2001.html (accessed: 20.10.2021).
52. Harper Book of Quotations, supra note 25, at 31; Chronology of Leading Historical Events in Mexico, in Randolph WellfordSmith, Benighted Mexico 383. 1916.
53. See, e.g., Meg Bortin, Global Poll Shows Wide Distrust of United States, N.Y. Times [Electronic source]. URL: http://www.nytimes.com/2007/06/27/news/27iht-pew.4.6365578.html?pagewanted=all (accessed: 20.10.2021).
54. Known as Tratado de LibreComercio ("TLC") in Mexico, NAFTA dramatically expanded annual U.S. trade flows (importsand exports) with Canada ($525.3 billion in 2010) and Mexico ($393 billion in 2010), making them our first and third largestcommercial partners. Top Trading Partners, Foreign Trade Statistics [Electronic source]. URL: http://www.census. gov/foreign-trade/statistics/highlights/top/top1012yr.html (accessed: 20.10.2021). The second, fourth and fifth rankings belong respectively, to China ($456.8 billion in 2010), Japan ($180.9 billion in 2010) and Germany ($130.9 billion in 2010). Id.
55. Noble J. Fortress America or Fortress North America // 11 L. & Bus. Rev. Am. 461. 2005.
56. Canadian and U.S. military forces rotate NORAD command responsibilities. On 9/11, for example, General Ralph Eberhart ofthe USAF was the military officer in charge of leading NORAD's response to the terrorist attack and his Deputy Commanderwas Lieutenant-General Kenneth Pennie of the Canadian ForcesAir Command. See Hebert A. J. The Return of NORAD [Electronic source]. URL: http://www.airforce-magazine.com/MagazineArchive/Documents/2002/February%202002/0202norad.pdf (accessed: 20.10.2021).
57. Twenty-First Century Border Management, U.S.-Mex., May 19, 2010 (declaration of U.S. Pres. Obama & Mex. Pres. Calderon) [Electronic source]. URL: http://www.whitehouse.gov/the-press-office/declaration-government-united-states-america-and-governmentunited-mexican-states-c (accessed: 20.10.2021).
58. Beyond the Border: A Shared Vision for Perimeter Security and Economic Competitiveness, U.S.-Can., Feb. 4, 2011(declaration of U.S. Pres. Obama. & Can. Prime Minister Harper), [Electronic source]. URL: http://www.dhs.gov/xlibrary/assets/wh/uscanada-btb-action-plan.pdf (accessed: 20.10.2021).
59. The Greatest Quotations of All Time 264. Anthony St. Peter ed., 2010.

Об авторе:

Подлесный Игорь, аспирант факультета экономики и финансов Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Москва, Российская Федерация), Исполнительный директор «Eurosim Travel»; ip@eurosim.travel

About the author:

Igor Podlesny, Graduate Student of the Faculty of Economics and Finance of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Moscow, Russian Federation), Executive Director of Eurosim Travel; ip@eurosim.travel

DOI 10.22394/1726-1139-2021-12-166-172

Выдающийся ученый, исследователь и организатор науки: к 80-летию В. В. Шелохаева

Лушин А. И.

Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Северо-Западный институт управления РАНХиГС), Санкт-Петербург, Российская Федерация, lushinai@mail.ru

РЕФЕРАТ

В статье повествуется о пути в науку одного из выдающихся ученых-историков современной России, научные труды и исследования которого получили широкую известность и признание не только в нашей стране, но и далеко за ее пределами.

Ключевые слова: история, аспирантура, история политических партий, либерализм, партия конституционных демократов, университет, Институт Российской истории РАН

Outstanding Scientist, Researcher and Organizer of Science: To the 80th Anniversary of Valentin V. Shelokhaev

Alexander I. Lushin

Russian Academy of National Economy and Public Administration under the President of the Russian Federation. (North-Western Institute of Management RANEPA), St. Petersburg, Russian Federation, lushinai@mail.ru

ABSTRACT

The article tells about the path to science of one of the outstanding scientists-historians of modern Russia, whose scientific works and research have become widely known and recognized not only in our country, but also far beyond its borders.

Keywords: history of postgraduate studies, history of political parties, liberalism, Party of Constitutional Democrats, university, Institute of Russian History of the Russian Academy of Sciences

В декабре 2021 г. исполняется 80 лет Валентину Валентиновичу Шелохаеву, доктору исторических наук, профессору, выдающемуся советскому и российскому историку, главному научному сотруднику Института Российской истории РАН, руководителю Центра «История России XIX — начала XX века». Его труды широко известны научной общественности, преподавателям вузов и средних учебных заведений современной России и за ее пределами. Его имя неотделимо от развития отечественной исторической науки как 1970–1980-х гг., так и последних десятилетий. За плечами непростой, и в то же время яркий жизненный путь талантливого ученого и замечательного человека, видного исследователя и организатора науки. Сфера его научных интересов обширна и многогранна: теория и методология исторического процесса, история политических партий России, история общественной мысли и общественного движения, деятельность П. А. Столыпина, создание научной школы и нового типа исследовательских (Институт общественной

мысли) и издательских структур (Издательство «Российская Политическая Энциклопедия (РОССПЭН»).

Главным объектом научных исследований и сферой особого исследовательского внимания В. В. Шелохаева является история российских политических партий (он является автором идеи и ответственным редактором энциклопедии «Политические партии России»); членом редколлегии и одним из авторов учебников по истории политических партий для высшей школы; руководителем крупномасштабного проекта «Политические партии России. Документальное наследие». (64 тома); одним из инициаторов и руководителей проекта «Общественная мысль России с древнейших времен до начала XX века»» (119 томов). Именно в этих областях исторической науки раскрылся его талант выдающегося исследователя и организатора. Для научных трудов ученого характерны творческий подход к выбору методики и методологии, критическая интерпретация исторических источников, их аргументированная систематизация и сравнительный анализ. Многочисленным работам исследователя характерна научная беспристрастность, блестящая научная интуиция, которые позволили ему показать объективную картину многих явлений и процессов многогранной и противоречивой российской истории. Для трудов В. В. Шелохаева характерна острая полемичность, поиск и выяснение научной истины при уважительном отношении к трудам своих коллег и предшественников. На протяжении всего творческого пути он всегда оставался верен истине, никогда не следовал политической конъюнктуре, поэтому результаты его исследований находят широкое признание отечественных и зарубежных историков-профессионалов. Исследования В. В. Шелохаева отличает не только научная новизна, но и глубина подходов к осмыслению и решению проблем, опора на богатую источниковую базу.

Валентин Валентинович Шелохаев родился 18 декабря 1941 г. в г. Кузнецке Пензенской области в интеллигентной семье. Его отец, окончивший Казанское пехотное училище, как и многие его сверстники, погиб в первые месяцы Великой Отечественной войны. Детские и юношеские годы ученого связаны с периодом военного времени и послевоенного лихолетья. Заметный отпечаток на формирование мировоззрения будущего ученого внесло чтение научной и художественной литературы, переросшее со временем в самую большую потребность. Он рано начал изучать философскую и политическую литературу, а в середине 1950-х годов у него подспудно стал проявляться интерес к истории, появилось желание понять ее смысл и значение. В 1960 г. он поступает на исторический факультет Мордовского государственного университета, где приобщается к исследовательской деятельности, посещает лекции выдающегося философа и литературоведа М. М. Бахтина, наслаждается его эрудицией, образностью мышления и талантом художественного слова. В студенческие годы большое внимание уделяет самостоятельной работе в библиотеках Саранска, чему во многом способствовало и располагавшаяся здесь эвакуированная в годы войны библиотека Ленинградского педагогического института имени А. И. Герцена. Любознательный студент увлечен изучением Платона и Аристотеля, трудов Гегеля и Канта, Ницше и Шопенгауэра, исследования выдающихся российских историков И. Болтина и М. Щербатова, Н. Карамзина и М. Погодина, В. Соловьева и В. Ключевского, русских философов Н. Бердяева и С. Булгакова, С. Франка и Л. Шестова. Из таких же много читавших и аналитически мыслящих сокурсников на историко-филологическом факультете сложился своеобразный кружок, в котором обсуждались проблемы, волнующие в то время многих молодых людей. Во время семинарских занятий по истории КПСС он выступает с критическими замечаниями новой программы КПСС о строительстве комму-

низма в СССР. После соответствующей «разработки» и допроса в комитете госбезопасности за чтение по существу запрещенных книг и критику партийной программы он в числе своих единомышленников подвергся административному взысканию и гонениям.

Окончив в 1965 г. университет, Валентин Валентинович, отработав три года в сельском профессионально-техническом училище, в 1968 г. поступил в аспирантуру Института истории АН СССР и начал учиться в секторе истории капитализма, в котором работали такие известные ученые, как И. Ф. Гиндин, А. Я. Аврех, А. М. Анфимов, К. Ф. Шацилло, С. М. Дубровский, М. Волин и многие другие. Его научным руководителем стал заведующий сектором истории капитализма профессор Л. М. Иванов. Обучаясь в аспирантуре Института истории, молодой ученый посещает семинары по методологии истории, которые вел известнейший ученый М. Я. Гефтер. В результате интенсивной работы в июне 1971 г. Валентин Валентинович досрочно защитил кандидатскую диссертацию на тему «Программа партии кадетов в первой русской революции». Вскоре после защиты начал работать в качестве младшего научного сотрудника Института истории СССР, в котором трудился до декабря 1987 г., пройдя путь от младшего до ведущего научного сотрудника. После реорганизации сектора истории капитализма В. В. Шелохаев продолжил работу в секторе «История буржуазно-демократических революций в России», который возглавил профессор В. И. Бовыкин. В течение ряда лет исполнял обязанности ученого секретаря сектора, принимал активное участие в подготовке многих общеинститутских и секторских коллективных трудов по истории рабочего класса и крестьянства, работал над монографией по истории кадетской партии, сборниками статей и т. п. В эти годы началась и его преподавательская деятельность в вузах столицы. В 1976 г. в свет вышли две книги, написанные Валентином Валентиновичем в соавторстве с коллегами, — «Из истории трех революций в России» в издательстве «Просвещение» и «Первая русская революция в американской и английской буржуазной историографии» — в издательстве «Мысль». В отличие от многих изданий того периода времени, он со своим соавтором П. Н. Зыряновым решил подойти к модной тогда критике западной историографии принципиально по-новому, пытаясь выявить, прежде всего, логику исследований зарубежных ученых.

В 1981 г. В. В. Шелохаев участвует в выпуске коллективной монографии «Борьба за массы в трех революциях в России. Пролетариат и средние городские слои» (М.: Мысль, 1981.), которая была высоко оценена научной общественностью страны. Почти одновременно с Н. А. Ивановой и В. П. Булдаковым публикует несколько статей общетеоретического характера по проблемам истории средних городских слоев, участвует в подготовке и издании коллективной монографии «Непролетарские партии России. Урок истории», которая после продолжительных проволочек вышла в издательстве «Мысль» в 1984 г. При этом активно участвует в подготовке индивидуальных и коллективных статей, рецензий, документальных сборников, в работе научных конференций в Тбилиси, Ярославле, Саратове, Минске, Ростове-на-Дону. В 1983 г. выходит в свет его первая монография «Кадеты — главная партия либеральной буржуазии в борьбе с революцией 1905–1907 гг.» (М.: Наука, 1983). К этому времени он завершает работу над второй книгой «Партия октябристов в период революции 1905–1907 гг.» и приступает к написанию третьей — «Идеология и политическая организация российской либеральной буржуазии. 1907–1914 гг.». История российского либерализма займет теперь главное место в его научных поисках и научной деятельности ученого. В октябре 1984 г. он успешно защищает докторскую диссертацию, посвященную истории партии кадетов, после утверждения которой становится ведущим научным сотрудником Института истории.

Помимо истории либерализма, в 1980–1990-е годы В. В. Шелохаев интенсивно разрабатывает историю небольшевистских партий России, что было во многом объяснимо тем, что объективного представления об их истории и роли в политическом процессе и истории России, по существу, в тот период времени не было. После защиты докторской диссертации у талантливого ученого появляется желание и объективная потребность в передаче своих знаний молодежи, и он начинает вести преподавательскую работу в Московской высшей партийной школе. Преподавание в этом учебном заведении в 1980-е годы дало возможность общения ученого с иностранными студентами. На семинарах и оживленных диспутах со слушателями ставились и рассматривались острые вопросы текущей политики. В 1987 г. Валентин Валентинович публикует очередную монографию «Партия октябристов в первой российской революции» и завершает работу над третьей монографией. В разгар горбачевской перестройки получает приглашение от руководства и переходит на работу в Институт марксизма-ленинизма при ЦК КПСС на должность заведующего сектором истории РСДРП дооктябрьского периода. Это было поистине переломное время, когда интеллигенция страны находилась в эйфории от грандиозности реформаторских замыслов и жаждала свободы и демократии, вложив солидную лепту в будущий развал Советского государства. Несмотря на значительную загруженность организационной работой, ученый активно участвует в работе «круглых столов», международных коллоквиумов и конференций. Большой отклик и высокую оценку отечественных и зарубежных ученых получают его выступления в ФРГ на заседании «круглого стола», посвященного проблеме российской и германской социал-демократии в октябре 1990 г., а также в Израиле, на конференции по истории русского либерализма. Здесь он знакомится с известными зарубежными исследователями — профессорами Ш. Галаем и И. Гецлером.

За многочисленные заслуги и огромную исследовательскую работу в 1991 г. Валентину Валентиновичу присваивается ученое звание профессора, и вскоре он становится членом редколлегий таких отечественных научных журналов, как «Власть», «Кентавр», «Вопросы истории». В январе 1988 г. его избирают членом экспертной комиссии по отечественной истории ВАК СССР. После реорганизации ИМЛ в 1991 г. и переименованию его в Институт теории и истории социализма он был назначен на должность заместителя заведующего отделом. С созданием в октябре 1991 г. на базе ИМЛ Российского независимого Института социальных и национальных проблем становится руководителем научного проекта «Политические партии и движения в России». Разработанная В. В. Шелохаевым программа включала подготовку не только монографий, но и фундаментальных публикаций источников по истории политических партий России. Здесь, в институте, он инициирует издание шеститомного фундаментального труда «Протоколы ЦК кадетской партии и ее заграничных групп», которые удалось опубликовать в издательстве «Прогресс-Академия», а затем продолжил их выпуск уже в созданном издательстве РОССПЭН. В 1996 г. выходит в свет монография ученого «Либеральная модель переустройства России», завершавшая в определенной мере цикл исследований по истории российского либерализма.

Следует иметь в виду, что издательская деятельность в 1990-е гг. была крайне затруднена условиями финансовой дестабилизации и почти полного развала издательского дела. Тем не менее как руководитель центра он находит возможности взаимодействия с администрацией издательства «Терра», в котором за короткое время вышли такие исследования, как «Горбачев и Ельцин. 1500 дней политического противостояния», «Борис Ельцин и Руслан Хасбулатов: от единства к политическому противостоянию» (М. : ТЕРРА, 2008), а также книга Н. Вален-

тинова «Недорисованный портрет... Сборник о В. И. Ленине» (М. : ТЕРРА, 1993), а затем еще два выпуска «Политическая история России в партиях и лицах» (вып. 1 — 1993, вып. 2 — 1994 г.). После презентаций этих солидных работ о Центре заговорили в российской печати, начали появляться положительные отзывы рецензии на его издания. После закрытия ИМЛ при ЦК КПСС В. В. Шелохаев совместно с коллегой А. К. Сорокиным инициирует создание Ассоциации «Российская политическая энциклопедия» (РОССПЭН), и благодаря его неустанной организаторской деятельности в ноябре 1991 г. она была зарегистрирована в Министерстве юстиции России и он занял пост председателя правления этой Ассоциации. В РОССПЭН вышла в свет его вторая книга «Политические партии современной России», которая разошлась весьма быстро и до сих пор пользуется немалым успехом. Затем под его руководством в 2013 г. была опубликована одна из самых фундаментальных работ ассоциации «Русское зарубежье. Золотая Книга эмиграции», которая также привлекла внимание научной общественности России и за ее пределами; затем издается энциклопедия «Политические партии России». Об издательской деятельности Ассоциации стало известно за пределами России. Благодаря энергичным усилиям В. В. Шелохаева вскоре Ассоциация получает грант на подготовку и издание многотомной документальной публикации «Политические партии России. Документальное наследие». Кроме того, Ассоциация и издательство РОССПЭН неоднократно выступало организатором всероссийских и региональных научных конференций по актуальным проблемам исторической науки, в подготовке и проведении которых он принимал активное участие.

Вместе с тем в эти годы Валентин Валентинович продолжает вести преподавательскую работу в РГГУ и МПГУ, где читает общий курс истории, ведет спецкурсы и спецсеминары по истории русского либерализма и истории политических партий. В январе 1994 г. В. В. Шелохаев участвует в международном симпозиуме в Лондоне, посвященном истории России XX века, где выступает с докладом «Либералы и Дума» и сообщением о деятельности РОССПЭН. В следующем году ученый с большим успехом выступит в Варшаве на V всемирном конгрессе центрально-европейских и восточно-европейских исследований, затем в Монреале на XVIII Международном конгрессе исторических наук. Его доклады и выступления были тогда высоко оценены учеными не только России, но и рядом зарубежных исследователей. В июне 1993 г. его как известного отечественного ученого-исследователя избирают в действительные члены Международной Академии информатизации, в октябре 1995 г. он становится действительным членом Академии политической науки, а в 1997 г. — действительным членом Академии гуманитарных наук и Российской академии естественных наук.

Талант В. В. Шелохаева как неутомимого исследователя и организатора научных разработок в полную меру раскрылся в 2000-е годы. Все чаще и чаще в это непростое время он стал обращаться к философским проблемам бытия, роли объективного и субъективного факторов в российской истории. После ликвидации РНИСиНП Валентин Валентинович перешел на работу в РГАСПИ, где в течение десяти лет работал в Отделе межархивных документальных публикаций, в рамках которого продолжалась реализация проекта «Политические партии. Документальное наследие». В 2002 г. работы этого проекта вполне заслуженно получили Государственную премию РФ в области науки и техники. В апреле 2012 г. ученый принял решение о возвращении в Институт Российской истории РАН, где возглавил Центр «История России XIX — начала XX века». Уже на следующий год в издательстве РОССПЭН вышла в свет одна из самых его интересных работ «Дневник историка» (М. : РОССПЭН, 2013), в которой он показал процесс становления ученого-исто-

рика, участие в формировании ряда новых научных направлений, в подготовке фундаментальных публикаций исторических источников и обобщающих трудов, энциклопедий и т. д.

Пожалуй, одной из самых значимых работ, своеобразным венцом его многолетней научной и исследовательской деятельности является фундаментальная монография «Конституционно-демократическая партия в России и эмиграции» (М. : РОССПЭН, 2015). В книге раскрыта история партии конституционных демократов с момента ее возникновения в России и до завершения деятельности в эмиграции. Фундаментальность, основательность, научная добросовестность, которые присущи научной деятельности юбиляра, проявляются в подготовке фундаментальных исследований, снискали ему признание многочисленных ученых России и научной общественности за рубежом. Валентин Валентинович является автором более чем 800 публикаций. Как очень порядочному человеку, ему присущи честность, высокая гражданственность, он с большой благодарностью отзывается о своих учителях и преподавателях университета, который окончил, с большой теплотой вспоминает о своем учителе профессоре Л. М. Иванове. Огромные, поистине энциклопедические знания, помноженные на величайшую трудоспособность и интуицию, уважительное отношение к коллегам, снискали Валентину Валентиновичу широкую известность, как поистине великому ученому и прекрасному исследователю, подлинному патриоту своей страны. В последние годы он много пишет о проблемах исторического развития России, роли и значении реформ, с большой надеждой и верой смотрит в будущее, искренне верит в талантливую российскую молодежь, для которой «национальные интересы — не пустой звук или пропагандистский трюк». (См.: Дневник историка. М. : РОССПЭН, 2013. С. 349.).

Сегодня у Валентина Валентиновича огромное количество учеников и последователей, под его руководством защищено свыше ста дипломных работ, более 20 кандидатских и 16 докторских диссертаций. Кроме того, он активно выступает в качестве научного оппонента диссертационных работ, и таких выступлений насчитывается сегодня свыше 150 по кандидатским и более сотни по докторским диссертациям. Поражают и цифры его публичных выступлений: более 140 — на «Круглых столах» методологических семинарах, на центральном телевидении и радио, свыше 120 — на международных всероссийских, региональных и других конференциях, симпозиумах и коллоквиумах. В этих выступлениях сказывается его востребованность как крупнейшего специалиста по истории российского либерализма и искреннее желание ученого поделиться своими новыми разработками, мыслями и обсудить их с научной общественностью. Весьма показательно, что по стопам этого выдающегося ученого пошел и его сын, который успешно защитил диссертацию и является кандидатом исторических наук.

Сочетание высокой нравственной культуры с постоянным научным поиском снискали В. В. Шелохаеву заслуженный авторитет среди ученых в России и за ее пределами. Он удивительно добрый и порядочный человек, подлинный альтруист, обладающий обостренным чувством справедливости. Вся его трудовая и научная деятельность является примером стремления к научной объективности и неустанному поиску научной истины, требовательности к себе, своим работам и огромной трудоспособности. Он крайне взыскателен к себе и своим научным трудам, и в этой взыскательности заключается одно из важных условий поистине огромных творческих достижений и успехов в науке, ставшей самой большой частью его жизни. Свой 80-летний юбилей Валентин Валентинович встречает в научном поиске, активной работе над новыми проектами, анализирует и обобщает материал, накопленный за многие годы своего неустанного интеллектуального труда.

Об авторе:

Лушин Александр Иванович, профессор кафедры государственного и муниципального управления Северо-Западного института управления — филиала РАНХиГС (Санкт-Петербург, Российская Федерация), доктор исторических наук, профессор, Заслуженный работник вышей школы Республики Мордовия; lushinai@mail.ru

About the author:

Alexander I. Lushin, Professor of the Department of State and Municipal Administration of the Northwestern Institute of Management-Branch of RANEPA, (St. Petersburg, Russian Federation), Doctor of Historical Sciences, Professor, Honored Worker of the Higher School of RM, lushinai@mail.ru

DOI 10.22394/1726-1139-2021-12-173-176

Рецензия на серию из 9 книг «Библиотека „Стратегия Кузбасса“», подготовленную коллективом авторов под научным руководством доктора экономических наук, профессора, иностранного члена Российской академии наук В. Л. Квинта

Леухова М. Г.
Кемеровский государственный университет, Кемерово, Российская Федерация; leukhova@kemsu.ru

Review of a series of 9 books “The Kuzbass Strategy Library”, prepared by a team of authors under the scientific supervision of Doctor of Economics, Professor, Foreign Member of the Russian Academy of Sciences V. L. Kvint

Maria G. Leukhova
Kemerovo State University, Kemerovo, Russian Federation; leukhova@kemsu.ru

Выход серии из девяти монографий «Библиотека “Стратегия Кузбасса”», подготовленной коллективом авторов из числа сотрудников Московского государственного университета им. М. В. Ломоносова, университетов Кемеровской области — Кузбасса, а также многими кузбасскими руководителями и специалистами-практиками под руководством иностранного члена РАН В. Л. Квинта, знаменует новый этап стратегического развития очень сложного и значительного региона России.

Как известно, многочисленные инициативы и попытки изменить траекторию стратегического развития Кемеровской области — Кузбасса начиная с 1980-х гг. до недавнего времени не имели эффекта, монопрофильная зависимость региона от угольной промышленности и связанные с этим проблемы только усугублялись. Во многом это связано с недостатком современных знаний и компетенций в области стратегирования, дефицитом квалицированных и мотивированных специалистов. Большое значение поэтому имеет издание научной литературы, где высочайший уровень понимания современных проблем стратегического управления сочетается с глубоким знанием ситуации в Кемеровской области — Кузбассе, желанием кузбасских ученых и практиков изменить свой регион к лучшему.

Серия книг стала результатом продуктивной коллаборации научной школы иностранного члена РАН, профессора В. Л. Квинта с кузбасской академической и профессиональной общественностью. В авторский коллектив вошли признанные на мировом уровне специалисты в области теории стратегии и методологии стратегирования, а также специалисты из региона — исследователи и практики. Например, в самом представительном по количеству участников томе — «Стратегирование цифрового Кузбасса» участвовали почти 60 соавторов. Но все монографии серии отличаются четким внутренним единством, воспринимаются не как сборник статей, а как системный труд единого коллектива. Представляется, что сложился

синергетический эффект от сотрудничества научной школы стратегии мирового уровня и научно-профессионального сообщества Кузбасса.

Серия книг носит ярко выраженный системный характер, целостно рассматривает всю совокупность вопросов, определяющих будущее Кемеровской области — Кузбасса в сложнейшем турбулентном, цифровом, постпандемическом мире. Не менее важно, что тематическая направленность разных книг серии входит в четкий резонанс с современной повесткой устойчивого развития, гармонизируя отдельные вопросы экономического развития, качества жизни и восстановления благоприятной окружающей среды в регионе. В целом вся серия по праву может быть названа «Энциклопедией стратегического развития Кузбасса» благодаря действительно энциклопедическому охвату широчайшего круга вопросов на неизменно высоком академическом и профессиональном уровне.

Первая из изданных монографий — «Концепция стратегирования» задает методологический и профессиональный тон всей серии. В ней В. Л. Квинтом представлено концептуальное видение принципиальных основ стратегирования, актуальных для каждого, кто принимает участие в разработке стратегий. Эту книгу с глубочайшим интересом восприняли кузбасские специалисты, привлеченные к созданию стратегии региона и работе над серией книг. Это не случайно, поскольку глубокое понимание важнейших постулатов теории стратегии и методологии стратегирования является объективной необходимостью для любого, кто выступает в роли участника стратегических процессов.

Две следующие книги (из серии «Стратегия Кузбасса», подготовленной под научной редакцией академика В. Л. Квинта) написаны творческой группой под руководством профессора Московского государственного университета им. М. В. Ломоносова, лауреата Премии Н. И. Шувалова I степени И. В. Новиковой («Концепция стратегии занятости населения в цифровой экономике» и «Стратегирование человеческого потенциала Кузбасса»), определяют стратегическое видение, пожалуй, главного смыслового наполнения любой стратегии — жизни человека, кузбассовца, уровня, качества и содержания жизни. В данных монографиях всесторонне проанализированы состояние человеческого потенциала и детально обоснована стратегия развития рынка труда, человеческих ресурсов Кемеровской области — Кузбасса в контексте общей стратегии социально-экономического развития данного региона. Важнейшее стратегическое направление современной повестки — использование цифровых технологий, отдельно рассматривается в томе «Стратегирование цифрового Кузбасса». В этой книге последовательно развивается подход к прорывной цифровизации региона, начиная от стратегических приоритетов, заканчивая видением отдельных аспектов внедрения цифровых технологий в различных сферах. Интересно, что предлагаются такие нетривиальные задачи, как развитие искусственного интеллекта и цифровой медиасистемы, что может стать серьезным источником конкурентных преимуществ Кемеровской области — Кузбасса.

Экономическому аспекту развития Кемеровской области посвящена коллективная монография «Стратегирование экономического и инвестиционного развития Кузбасса». На основе современной методологии разработки стратегии авторами ярко представлены и убедительно обоснованы важнейшие стратегические инициативы экономического развития и их ресурсного (по сути дела — инвестиционного) обеспечения. Новый уровень научно-технологического потенциала и позиционирования на внешних рынках должен обеспечить экономический прорыв на новой качественной основе, а ресурсное обеспечение, как справедливо отмечается в монографии, должно опираться на построение новой продуктивной финансовой системы в самом Кузбассе.

Авторы серии книг выдвигают в качестве важнейших стратегических приоритетов региона восстановление окружающей среды, решение экологических проблем и обе-

спечение водными ресурсами, поскольку именно в экологической плоскости лежат не только проблемы, но и новые возможности Кузбасса. В томе «Стратегирование экологического развития Кузбасса» с опорой на ключевые тренды и результаты стратегического анализа детально разработано большое количество направлений, проектов, позволяющих не просто сгладить остроту экологических проблем, но сделать экологические компетенции, практики конкурентным преимуществом Кемеровской области — Кузбасса. Совершенно по-особому, новаторски звучит также тематика монографии «Стратегирование водных ресурсов Кузбасса», которые пока еще не становились объектом серьезного стратегического анализа. Но в современном мире вопрос о воде приобретает все большее значение, что нельзя не учитывать Кемеровской области — Кузбассу.

Совершенно новый сегмент региональной экономики — туристско-рекреационная деятельность — рассматривается в книге «Стратегирование отрасли туризма и выставочно-ярмарочной деятельности в Кузбассе». Многие регионы сейчас пытаются развить у себя туризм как новую отрасль, но именно в Кузбассе, на наш взгляд, сложился тот продуктивный туристский кластер, который может стать серьезной точкой роста при условии адекватного стратегического развития. Поэтому авторы обоснованно позиционируют выставки и ярмарки как инструмент реализации стратегических интересов, рассматривают, как создавать кузбасские бренды и стратегически преобразовать во многом стихийно сложившийся туристский рынок. Это также принципиально новое представление об обновлении традиционного облика Кузбасса, «переформатировании» его восприятия.

Стратег с мировым именем В. Л. Квинт убежден — исключительно важна преемственность и видение долгосрочной перспективы, например, Китай в свое время разработал стратегию развития на 100 лет (!). Поэтому завершающая на данный момент книга серии «Концептуальное будущее Кузбасса: стратегические контуры приоритетов развития до 2071 г. 50-летняя перспектива» — это не имеющий аналогов в отечественном стратегическом управлении взгляд на перспективу Кузбасса глубиной в полвека. Исходя из стратегических трендов, авторы с большой научной смелостью обосновали широкий спектр стратегических приоритетов будущего региона к концу XXI в. Но представленный ими облик Кузбасса–2070 — не только академическое видение стратегии. Не менее важно, что это тот облик будущего, который может заинтересовать и мотивировать каждого кузбассовца, стремящегося как к развитию своей малой Родины, так и к собственной самореализации в гармоничном сочетании.

Представленная серия книг сочетает высочайший теоретико-методологический уровень анализа сложных проблем региональной стратегии с глубоким пониманием реальной ситуации в Кемеровской области — Кузбассе, что является главным конкурентным преимуществом Библиотеки стратегии Кузбасса. Монографии серии производят самое убедительное впечатление своим комплексным подходом, четко выстроенной логикой изложения, мощной фундированностью и использованием современного экономико-математического аппарата для получения доказательных знаний.

В заключение хотелось бы особо подчеркнуть — несмотря на то что во главу угла поставлено стратегирование развития именно Кемеровской области — Кузбасса, издание имеет не только сугубо региональное звучание. Серия книг «Библиотека „Стратегия Кузбасса“», с одной стороны, говорит о многих общенациональных вызовах и перспективах, которые достаточно ярко проявляются в Кемеровской области — Кузбассе. С другой стороны, столь глубокое и всестороннее, рассчитанное на длительную перспективу исследование стратегического развития Кузбасса задает амбициозный образец для многих других субъектов Российской Федерации и их лидеров, которые хотят серьезно подойти к региональному стратегированию.

В целом серия книг «Библиотека „Стратегия Кузбасса“» существенно обогащает научные представления о стратегировании региона и развивает практику разработки региональных стратегий. Она, несомненно, будет интересна самому широкому кругу читателей — от студентов и аспирантов, делающих первые шаги в мире стратегирования, до признанных профессионалов и руководителей, участвующих в разработке и реализации стратегий.

Об авторе:

Леухова Мария Геннадьевна, проректор по молодежной политике и международным коммуникациям, заведующая кафедрой стратегии регионального и отраслевого развития Кемеровского государственного университета (Кемерово, Российская Федерация), кандидат исторических наук, доцент; leukhova@kemsu.ru

About the author:

Maria G. Leukhova, Vice-Rector for Youth Policy and International Communications, Head of the Department of Regional and Sectoral Development Strategy, Kemerovo State University (Kemerovo, Russian Federation), PhD in History, Associate Professor; leukhova@kemsu.ru

Публикации журнала «Управленческое консультирование» в 2021 г.

КОЛОНКА РЕДАКТОРА

Русская матрешка современных глобальных проблем	№ 1, с. 8
Используя проблему для победы, или Некоторые преимущества дистанционного образования	№ 2, с. 8
О пиаре в управлении и управлении пиаром	№ 3, с. 8
Государственное управление: совершенствование эффективности в условиях угрозы внешних факторов	№ 4, с. 8
Информация и управленческое решение: уроки истории для сегодняшнего дня	№ 5, с. 10
Осторожность оптимиста как характеристика доклада Всемирного банка	№ 6, с. 10
О пользе заимствования управленческих подходов, или О новой стратегии национальной безопасности Российской Федерации	№ 7, с. 10
Высшее образование. Как увидеть 2027 год из 2021-го?	№ 8, с. 10
Новогодние задачи российского образования	№ 9, с. 9
О государственном управлении и государственной идеологии	№ 10, с. 10
Человек для местного самоуправления или местное самоуправление для человека	№ 11, с. 10
Пределы управленческой эффективности, или Итоги 2021 года в государственном управлении	№ 12, с. 10

ГОСУДАРСТВЕННАЯ И МУНИЦИПАЛЬНАЯ СЛУЖБА

Баркова Ю. К., Селезнева Е. В., Синягин Ю. В. Взаимосвязь управленческого потенциала и когнитивных характеристик руководителей разных уровней управления	№ 5, с. 17
Барышкин А. Г., Быков И. А., Игнатьева О. А., Кондратенко К. С. Городские коммуникационные платформы: критический анализ управленческой технологии	№ 1, с. 20
Катанандов С. Л., Межевич Н. М., Солодилов В. В. «Сельские агломерации» и «сельские ассоциации населенных пунктов» — возможные направления развития местного самоуправления на Северо-Западе России	№ 9, с. 9
Катанандов С. Л., Солодилов В. В., Шамахов В. А. К вопросу о новых формах урбанизации в контексте задач управления пространственным развитием в Республике Карелия. Статья первая	№ 11, с. 10

Лихтин А. А. Публичное управление как объект научного исследования и направление подготовки кадров № 3, с. 16

Лихтин А. А. Трансформация государственного управления в условиях цифровизации № 4, с. 18

Шамахов В. А., Кузнецов С. В., Межевич Н. М. Реформирование местного самоуправления: опыт государств Прибалтики и его значение для России № 1, с. 10

Шамахов В. А., Межевич Н. М. Глобализация 3.0 или новая регионализация: к вопросу об этапности мирового развития № 3, с. 10

Шамахов В. А., Межевич Н. М. Политические императивы экономической интеграции России и Беларуси: общая ситуация и специфика первого квартала 2021 г. № 4, с. 10

Шамахов В. А., Межевич Н. М. Современные информационные технологии: препятствия и помощники в принятии управленческих решений. Статья первая. Препятствия № 5, с. 10

Шамахов В. А., Межевич Н. М. Современные информационные технологии: препятствия и помощники в принятии управленческих решений. Статья вторая. Возможности № 6, с. 10

Шамахов В. А., Межевич Н. М. Территориальное управление в 2021 году: новые подходы к традиционным решениям № 7, с. 10

Шамахов В. А., Межевич Н. М. Политические вызовы 2020 года и их последствия для экономической модели Республики Беларусь № 8, с. 10

Шамахов В. А., Межевич Н. М., Го Шухун. Некоторые замечания к оценке потенциальной роли транзита из КНР через государства Прибалтики № 12, с. 10

ПОЛИТИКА И ПРАВОВОЕ ГОСУДАРСТВО

Балаян А. А., Томин Л. В. Политические эффекты цифровой трансформации городского управления (на примере г. Москвы) № 11, с. 21

Барабанов А. А., Кайнов В. И. Историко-правовой аспект рассмотрения судами Псковской области жалоб граждан в сфере экономики на завершающем этапе истории Советского государства № 3, с. 26

Баранов Н. А. Выборы как институт доверия: особенности функционирования в условиях пандемии COVID-19 № 10, с. 10

Букалова С. В., Меркулова К. Г. Актуальные проблемы и приоритеты культурной политики в России в контексте идеологии неотрадиционализма № 4, с. 27

Вульфович Р. М. Проблема определения местного самоуправления как ключевого актора единой системы публичной власти и управления (анализ проблемного поля) № 12, с. 17

Гиматдинов Р. Р. Поддержка экспорта на уровне регионов: опыт Республики Татарстан № 6, с. 17

Гущ В. В. К вопросу о формировании общегражданской идентичности № 4, с. 36

Дмитриев С. С. Цифровая мобилизация: новые механизмы и возможности политического управления № 2, с. 18

Евсеев А. Ю. Внешнеполитический образ Чеченской Республики в зарубежных СМИ № 10, с. 35

Кайсаров А. А., Кайсарова В. П., Васильева Е. А. Электронное правительство и граждане: эмпирическое исследование взаимодействия на официальном портале в Санкт-Петербурге № 12, с. 48

Каминченко Д. И. Политический имидж регионального лидера в «Инстаграм» № 8, с. 18

Кириленко В. П., Алексеев Г. В. Измерение политического доверия в условиях современной демократии № 10, с. 22

Коростелёв С. В. К определению феномена гибридного применения силы и проблеме вмешательства во внутренние дела государства № 12, с. 33

Кугай А. И. Права человека: от теории — к политике № 5, с. 32

Ланко Д. А. Северное измерение как перспективная модель взаимодействия ЕС с крупными державами в условиях обострения дезинтеграционных процессов на европейском пространстве № 7, с. 17

Малик Е. Н. Специфика комплексного характера СМИ в процессе политической социализации российской молодежи № 2, с. 26

Матвеев А. А. Прошлое, настоящее и будущее неоинституционального подхода в политической науке № 5, с. 45

Меркулов В. М. Классификация и объем задач координации деятельности и поведения в организации № 11, с. 33

Феоничев А. Б., Мелешин К. Ю. Теоретико-методологические особенности анализа базовых понятий современной теории национальной безопасности № 1, с. 32

Филиппов Г. Г. Может ли быть диффамация объектом судебного преследования? № 3, с. 37

Шамахов В. А., Межевич Н. М. Прекариат в условиях пандемии: новые тенденции, традиционное содержание, некоторые европейские практики № 2, с. 10

ЕВРАЗИЙСКИЕ ИССЛЕДОВАНИЯ

Березина Е. К., Торопыгин А. В. ЕАЭС расширяет международное сотрудничество: направление — Латинская Америка № 3, с. 43

Шумилов М. М. Турецкий фактор в отношениях России и Казахстана в контексте евразийской интеграции № 4, с. 43

ВЛАСТЬ И ЭКОНОМИКА

Алабина Т. А. Роль концепции стратегирования В. Л. Квинта в экономических исследованиях стратегий и ее особенности № 9, с. 45

Александрова Т. В., Попов В. Л. Реализация национального проекта «Производительность труда и поддержка занятости» в Пермском крае: факты, проблемы, перспективы № 11, с. 61

Баженов Ю. Н., Румянцева С. Т. Влияние цифровизации банковской системы на трансформацию налично-денежного обращения в Российской Федерации № 2, с. 55

Власюк Л. И. Стратегический приоритет экологизации экономики Кузбасса: фонд рекультивации земель № 2, с. 69

Ворошилина Н. Н. Методология управления конкурентоспособностью предприятий обрабатывающей промышленности в Республике Беларусь № 1, с. 43

Вылкова Е. С. Налоговая политика в условиях пандемии COVID-19: обзор публикаций в ведущих экономических журналах № 12, с. 81

Гаврилина Д. Н., Огарева А. С. Стратегическая оценка эффективности диверсификации отраслевого инвестиционного портфеля № 9, с. 31

Демидов М. О. Методика формирования рейтинга деловой активности организаций инфраструктуры поддержки субъектов малого и среднего предпринимательства на муниципальном уровне № 4, с. 97

Десятниченко Д. Ю., Рябов О. В., Десятниченко О. Ю. Эффективные практики макропруденциального стресс-тестирования как инструмент повышения устойчивости финансовой системы России в условиях макроэкономических шоков № 12, с. 95

Добрягина Н. П. Вклад поведенческой экономики в теорию предпринимательства и ее использование в государственной политике в сфере предпринимательства № 1, с. 50

Жиряева Е. В., Кольцова В. Г. Проблемы применения товарных номенклатур в международной торговле на примере группы 56 ТН ВЭД ЕАЭС «Нетканые материалы» № 10, с. 46

Запорожан А. Я. Цифровой рубль ЦБ РФ № 6, с. 32

Киселева М. И. Три этапа и основные положения институционализации международных форумов при решении глобальных экономических задач (1997–2020) № 2, с. 79

Куклина Е. А. Стратегия цифровой трансформации как инструмент реализации бизнес-стратегии компании нефтегазового сектора современной России № 6, с. 40

Лихтин А. А. Проблемное поле современного публичного управления: контент-анализ научных публикаций № 5, с. 78

Мазур Л. В., Монашова А. Э. Налоговые доходы в условиях пандемии: падение или рост в перспективе? № 8, с. 35

Матрешина Д. Е., Марышев А. А. Россия на рубеже смены мирохозяйственных укладов № 8, с. 43

Мерешкин Д. Е., Плотников В. А. Государственные процедуры по улучшению инвестиционного климата в Российской Федерации: перспективы совершенствования № 12, с. 70

Мирославская М. В., Козырев А. А. Стратегические направления инновационного и экономического развития Псковской области № 5, с. 87

Мирославская М. В., Козырев А. А. Цифровая экономика как инструмент устойчивого развития № 3, с. 58

Мирошников С. Н. Меры по развитию инвестиционной активности как стимул экономического роста № 6, с. 54

Ординарцев И. И. Механизмы стимулирования менеджеров высшего звена компании в долгосрочной перспективе № 11, с. 81

Плотников В. А. Партнерство государства и бизнеса в современных условиях: перспективы трансформации № 7, с. 29

Сасаев Н. И. Стратегическая диагностика отрасли как объекта стратегирования № 9, с. 58

Суслов Е. Ю., Минаев Д. В. Систематизация феноменов цифровизации маркетинга: концепция и пример реализации № 4, с. 64

Тяпухин А. П. Теоретические аспекты концепции управления цепями ценности № 5, с. 63

Тяпухин А. П. Теоретические аспекты территориального подхода к управлению регионом и цепями поставок № 11, с. 40

Халин В. Г., Чернова Г. В., Калайда С. А. Экономические экосистемы и их классификация № 2, с. 38

Чхотуа И. З. Стратегические направления развития туристской отрасли в цифровой экономике № 4, с. 81

Ширко Л. М. Оценка экономической безопасности предприятия дорожного хозяйства № 6, с. 60

Шматко А. Д. Развитие отечественной промышленности как инструмент преодоления кризиса № 9, с. 18

ОБЩЕСТВО И РЕФОРМЫ

Александров В. Б. Диалектика чести и репутации. О пределах эффективности репутационного менеджмента № 8, с. 56

Антончева О. А., Апанасенко Т. Е. Сокращение социального неравенства между городским населением и жителями сельской местности: сравнительный опыт России и Китая № 1, с. 61

Байер Ю. П., Чураев Н. А. Глобальные изменения в высшем образовании: постковидное время № 8, с. 65

Байер Ю. П., Васильева В. А., Ветренко И. А. Игровое моделирование политического пространства: анализ зарубежной литературы № 9, с. 89

Бу Р. Х. Туризм как инструмент сближения КНР с Российской Федерацией № 9, с. 112

Гавра Д. П., Байер Ю. П. Креативный социальный потенциал цифрового общества № 10, с. 54

Гейда А. С., Гурьева Т. Н., Наумов В. Н. Концептуальные и математические модели, методы и технологии исследования цифровой трансформации экономических и социальных систем: обзор предметного поля (часть I) № 11, с. 95

Гейда А. С., Гурьева Т. Н., Наумов В. Н. Концептуальные и математические модели, методы и технологии исследования цифровой трансформации экономических и социальных систем: обзор предметного поля (часть II) № 12, с. 111

Григорьев В. Ю. Анализ уровня диверсификации (вариативности) региональных систем среднего профессионального образования № 6, с. 94

Гуриева С. Д., Удавихина У. А. Стратегии преодоления гендерного разрыва работающими женщинами (на примере российских организаций) № 9, с. 79

Еремина Н. В. Возможности и принципы использования цифровизации в диалоге общества и власти в Великобритании на примере деятельности администрации Большого Лондона № 11, с. 109

Зотов В. В., Василенко Л. А. Влияние цифровизации на трансформацию методологии публичного управления № 5, с. 98

Иванова О. Э. Философский консалтинг как инструмент «взлома проблем» в управлении людьми в организации № 7, с. 39

Катанандов С. Л., Дёмин А. Ю. Проблемы и перспективы развития системы управления коммунальной инфраструктурой в Российской Федерации № 6, с. 80

Катрашова Ю. В., Митяшин Г. Ю., Плотников В. А. Система социального рейтинга как форма государственного контроля над обществом: перспективы внедрения и развития, угрозы реализации № 2, с. 100

Кашина М. А., Ляшко С. В., Ткач С. Актуальная повестка исследования ценностей в зарубежной социологии: тематика, теории, методологии № 10, с. 62

Кашина М. А., Настасюк Н. П. Женщины на службе в МЧС России: мотивация к поступлению и особенности карьеры № 8, с. 71

Кашина М. А., Попов В. Р. Вневузовские массовые студенческие общественные объединения: институциональный изоморфизм как фактор устойчивости № 12, с. 126

Ким М. Н. Мессенджеры в творческой работе журналистов № 11, с. 114

Ким М. Н. Пользовательский контент: проблемы жанрообразования № 3, с. 70

Кириленко В. П., Колобова Е. Ю. Развитие медиабизнеса в условиях глобальной цифровизации № 2, с. 127

Клюев А. В., Ляшко С. В., Гегер А. Э. Возможности применения смешанных методов исследования в системе управления современного вуза (по материалам социологического исследования) № 1, с. 77

Ковальчук Д. М., Смагин М. А. Теория и практика первичной адаптации как фактор удержания молодых специалистов на предприятиях горнодобывающей отрасли России № 5, с. 130

Козырева Л. Д., Сантос А. А. Доверие к власти как результат проводимой ею социальной политики (по результатам социологических исследований в Республике Ангола) № 10, с. 83

Королева Е. Н. Геоэкологическая характеристика и комплексная оценка эффективности управления городским благоустройством крупного города Сибири № 8, с. 108

Кугай А. И., Захарова И. В. Предвосхищение и механизмы разрешения межнациональных конфликтов № 7, с. 49

Лабудин А. В., Захарова Н. В. Пути достижения комплексной застройки города: опыт Ленинграда 70–80-х годов XX века и его актуальность № 7, с. 54

Лапыгин Ю. Н., Болтунов С. А. Инструменты разработки стратегии развития образования региона № 5, с. 110

Лапыгин Ю. Н., Ковалев Е. А. Кластерный подход в реализации национального проекта «Здравоохранение» в регионе № 3, с. 80

Ломтева Е. В., Бедарева Л. Ю., Полушкина А. О. Потребность региональных рынков труда в специалистах среднего звена и приоритеты выпускников СПО в вопросах трудоустройства № 5, с. 122

Мальцева М. В., Плотников В. А. Инновации и конкурентоспособность в условиях современных технологических и социальных трансформаций № 4, с. 115

Огарева Е. И., Лик Н. В., Сероштанов Д. А. Трансформация взрослости в эпоху цифровизации № 12, с. 138

Павлова Т. А., Паромов А. Ю. Оценка условий обеспечения качества образования при проведении общественной аккредитации образовательной организации № 8, с. 87

Погодин С. Н., Любина Д. Е. Особенности внутренней автономии Аландских островов в составе Финляндии № 1, с. 88

Погодин С. Н., Саблина М. А. Особенности развития современного финского феминистического движения № 9, с. 69

Смирнов В. П., Шифрин М. Б. Внедрение проектно-ориентированного стиля управления в систему профессионального образования № 3, с. 90

Сосновская А. М., Потапова Е. Б. Трансформация идентичности: макро- и микроуровни исследования № 11, с. 122

Тулупьева Т. В., Абрамов М. В., Тулупьев А. Л. Модель социального влияния в анализе социоинженерных атак № 8, с. 97

Тянь Вэйли. Применение больших данных в современной национальной экономике и политике № 11, с. 133

Федорова Н. И., Ходачек В. М. Вопросы обоснования государственной политики регулирования производства и потребления социально опасных товаров и услуг № 4, с. 105

Цацулин А. Н., Цацулин Б. А. Сценарное моделирование в управлении системой здравоохранения Пермского края (часть 1) № 2, с. 110

Цацулин А. Н., Цацулин Б. А. Сценарное моделирование в управлении системой здравоохранения Пермского края (часть 2) № 3, с. 98

Цинченко Г. М., Орлова И. С. Ресурсы социальной поддержки семей с детьми-инвалидами в Ленинградской области № 3, с. 110

Цинченко Г. М., Орлова И. С. Профилактика молодежных девиаций в России и за рубежом № 1, с. 97

Щербакова Д. В., Игнашин О. Э. Инновации в ЖКХ как путь повышения реальных доходов населения России № 5, с. 146

Щербина Е. Ю., Клочкова Е. Р. Соучаствующее проектирование как инструмент развития городской среды № 7, с. 68

ИСТОРИЯ И КУЛЬТУРА

Александров В. Б. Интеллигенция и оппозиция — современное значение статьи С. Н. Булгакова «Героизм и подвижничество (из размышлений о религиозных идеалах русской интеллигенции)» № 4, с. 122

Гриднев В. П. Никто не забыт, ничто не забыто! № 2, с. 143

Лушин А. И. Политические судебные процессы второй половины 1930-х годов в зеркале региональной прессы № 1, с. 106

Марченко Г. В., Чимаров С. Ю., Игошин Н. А. Нарративы информационных войн: история и современность № 4, с. 131

Филиппов Г. Г., Оськин С. А. Философско-политические взгляды М. Я. Острогорского (1854–1921) и их современное значение № 12, с. 145

Чернухин В. А., Щербаков Ю. В. Основные результаты технического перевооружения артиллерии Красной армии в предвоенные годы и в годы Великой Отечественной войны № 10, с. 91

A LINEA

Агабабов А. Р., Левочкин Р. А. Неинституциональные формы политического участия мусульманской молодежи в современной Шотландии № 8, с. 117

Архипов Ф. В. Стремление к обогащению как причина corruptio республики № 11, с. 143

Ворочков А. П. Институциональное измерение политики «мягкой силы»: методика анализа и российский опыт № 7, с. 80

Гринченко М. Д. Анализ стратегических тенденций развития мясной промышленности России № 1, с. 117

Гришина Е. Л. Роль НКО в повышении эффективности управления программами корпоративной социальной ответственности российских предприятий № 1, с. 127

Иванников Н. С., Мунгалов С. А. Влияние миграционного кризиса 2015 года на продовольственную безопасность Германии № 4, с. 146

Мальчушкин Н. А. Молдавия после Додона: перспективы развития российско-молдавского сотрудничества № 7, с. 131

Наумов П. В. Анализ последовательности состояний риска при выполнении информационных проектов № 4, с. 159

Подлесный И. Безопасность границ в современном таможенном администрировании как организационный и управленческий принцип (кейс США) № 12, с. 152

Попов Н. В. Эволюция государственного регулирования тарифов в сфере энергетики и ЖКХ на основе перехода к системе умного регулирования № 6, с. 148

Розенков М. А. Модельный инструментарий стратегического планирования развития промышленного предприятия: методологический аспект № 7, с. 97

Сизов С. Е. К истории взаимодействия философии и богословия в русской религиозной мысли № 4, с. 153

Смирнов П. А. Внешняя политика Северной Македонии и региональная безопасность на Балканах: проблемы и перспективы № 6, с. 108

Туманов А. Д. Анализ факторов формирования современной системы политического управления: глобальный, региональный и локальный уровни № 7, с. 107

Туманов А. Д. Доминанты современной политической культуры и трансформация политического управления № 8, с. 128

Туманов А. Д. Формирование стабильной системы политического управления: структурно-функциональный и морфологический анализ № 6, с. 118

Чистяков А. В. Государственные награды как фактор активизации донорского движения в России № 9, с. 121

Шульженко С. И. Управление публичным имуществом в Российской Федерации: базовые правовые категории (часть 1) № 6, с. 128

Шульженко С. И. Управление публичным имуществом в Российской Федерации: базовые правовые категории (часть 2) № 7, с. 116

Шульженко С. И. Влияние правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации на формирование института публичной собственности (часть 1) № 9, с. 128

Шульженко С. И. Влияние правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации на формирование института публичной собственности (часть 2) № 10, с. 102

Щёголев Е. Н. Территориальное общественное самоуправление как элемент политической инфраструктуры безопасного развития муниципальных образований в условиях цифровизации № 11, с. 156

НАУЧНАЯ ЖИЗНЬ

Алабина Т.А. Эволюция экономических исследований стратегий: роль концепции стратегирования В. Л. Квинта № 8, с. 139

Белый В. А. Структура обращений к государственным электронным сервисам: на основе результатов опроса граждан в Санкт-Петербурге № 2, с. 149

Карнаух В. К. На пути к цифровому обществу. Рецензия на книгу Т. Сибела «Цифровая трансформация. Как выжить и преуспеть в новую эпоху» № 9, с. 145

Карнаух В. К. Историческое время: новые подходы к его переосмыслению. Рецензия на книгу «Rethinking Historical Time: New Approaches to Presentism» № 10, с. 117

Кашкин С. Ю., Калиниченко П. А. Правовое регулирование торгового мореплавания. Рецензия на учебник «Морское право и международный морской бизнес» № 2, с. 154

Клушин А. В. Применение деловых игр при подготовке сотрудников региональных органов исполнительной власти и органов местного самоуправления № 5, с. 158

Корытникова Н. В. Триангуляция в комплексном исследовании электронного участия. Рецензия на монографию «Электронное участие: концептуализация и практика реализации в России» № 3, с. 119

Леухова М. Г. Рецензия на серию из 9 книг «Библиотека „Стратегия Кузбасса“», подготовленную коллективом авторов под научным руководством доктора экономических наук, профессора, иностранного члена Российской академии наук В. Л. Квинта № 12, с. 172

Лушин А. И. Выдающийся ученый, исследователь и организатор науки: к 80-летию В. В. Шелохаева № 12, с. 166

Соснило А. И. Применение технологий виртуальной реальности (VR) в менеджменте и образовании № 6, с. 158

Толстых Т. О., Галиев Ж. К. Рецензия на книгу В. Л. Квинта «Стратегическое лидерство Амира Тимура: комментарии к Уложению» № 3, с. 124

ПРАВИЛА ОФОРМЛЕНИЯ СТАТЕЙ, ПРИНИМАЕМЫХ К РАССМОТРЕНИЮ РЕДАКЦИЕЙ

Предлагаем разместить статьи в научно-практическом журнале «Управленческое консультирование», адресованном специалистам в области государственного и муниципального управления, руководителям органов государственной власти и бизнес-структур, ученым, преподавателям, аспирантам.

Журнал «Управленческое консультирование» входит в Перечень рецензируемых научных изданий ВАК РФ, в которых должны быть опубликованы основные научные результаты диссертаций на соискание ученой степени кандидата наук, на соискание ученой степени доктора наук по следующим группам научных специальностей: 23.00.00. Политология; 08.00.00. Экономические науки.

Издание входит в Перечень журналов, рекомендованных Ученым советом Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации для публикации статей по экономическим наукам.

Статьи журнала включаются в Российский индекс научного цитирования (РИНЦ), доступный по адресу http:elibrary.ru (Научная электронная библиотека). Сведения, касающиеся издания и публикаций, включены в базу данных ИНИОН РАН и публикуются в международной справочной системе по периодическим и продолжающимся изданиям “Ulrich’s Periodicals Directory”. Журнал включен в индексацию международных баз данных научных публикаций ERIH PLUS и EBSCO. Публикации журнала размещаются в научной электронной библиотеке «КиберЛенинка».

Издание выходит ежемесячно. Все статьи проходят научное рецензирование.

На сайте журнала https://www.acjournal.ru предусмотрена возможность представить рукопись статьи через «Электронную редакцию».

1. Автор(-ы) представляет(-ют) в редакцию:
   - электронную версию статьи в формате Microsoft Word. Объем представляемых для публикации статей не должен быть меньше 16 000 знаков с пробелами.
   - Заполненное и подписанное «Обязательство автора(-ов)», образец которого размещен на сайте журнала: https://www.acjournal.ru

Оригинальность статьи должна быть не менее 85%. Все материалы проверяются системой «Антиплагиат».

МЕЖДУНАРОДНЫЕ ТРЕБОВАНИЯ К СТАТЬЯМ

Каждая статья должна быть сопровождена сведениями об авторе(-ах), (на русском и английском языках): фамилия, имя, отчество полностью; место работы; должность; ученая степень; ученое звание; адрес электронной почты. После указания места работы обязательно указываются город и страна.

СТРУКТУРА РУКОПИСИ

Статья должна быть структурирована. Наиболее распространенная модель структуры научных статей — IMRAD — аббревиатура от «введение, материалы и методы, результаты и обсуждение» (англ. introduction, methods, results and discussion). В конце статьи следует Заключение (Conclusion). Если статья посвящена теоретическому исследованию, то раздел Methods (Методы) заменяется на Theoretical Basis

(Теоретические основы). Каждая часть должна быть выделена в основном тексте отдельно.

Рукопись статьи должна содержать *реферат* (аннотацию) и ключевые слова. Статьи без *реферат*а (на русском и английском языках) не рассматриваются. *Реферат* не должен содержать ссылки и аббревиатуры. Объем ограничен 250–300 словами. В *реферат*е обязательно указываются: Цель, Методы, Результаты, Выводы (по 1–2 предложения для каждого пункта). Ключевых слов может быть от 4 до 7, обычно — 5–6 слов. Термины-словосочетания считаются одним ключевым словом. Желательно избегать составных ключевых слов. В состав ключевых слов не рекомендуется включать слова, содержащиеся в названии статьи.

Введение *(Introduction)*

Введение должно определять суть проблемы, указывать цель исследования и представлять его гипотезу и научный подход, обосновывать важность исследования. В этой части уместны ссылки на уже известные выводы и опубликованную литературу по данной проблеме.

Материалы и методы (*Materials and Methods*)

Цель данной части — провести оценку надежности используемых методов и их влияние на результаты. Здесь приводятся план и последовательность процесса исследований, протоколы эксперимента, используемые материалы, предметы, оборудование, готовые статистические данные, программное обеспечение и т. д., а также методика оценки результатов. Если ключевым моментом в работе является методология эксперимента, необходимо описать ее процессы в деталях.

Результаты (*Results*)

Эта часть представляет результаты исследования в четкой логической последовательности, без интерпретаций результатов. Именно здесь чаще всего используются таблицы, рисунки и графики. Следует избегать повторения данных в таблицах и графиках (в случае их наличия), такие данные следует только прокомментировать с точки зрения трендов или наиболее важных моментов.

Обсуждение *(Discussion)*

Обсуждение должно быть сфокусировано на интерпретации результатов исследования и других связанных с ним материалов. Подчеркните новые и важные наблюдения. Объясните значение наблюдаемого мнения для цели исследования. Свяжите результаты с предлагаемой гипотезой. Любые неожиданные результаты или наблюдения, которые имели место, могут быть объяснены именно здесь.

Эта часть завершается детальным заключением (выделяется отдельно). Следует обобщить результат и его значение, описать последствия и практическое применение исследования, дать возможные рекомендации.

Сокращения и аббревиатуры должны быть расшифрованы при первом их употреблении (в скобках в тексте или под текстом).

При написании статьи необходимо избегать личных местоимений, в том числе научного «мы». Это же касается ссылок: при ссылках на собственные работы стоит избегать предложений типа «как показано в нашей работе». В первую очередь, это требование анонимности.

Выводы (*Conclusions*)

Подведение итогов исследования — получилось ли достичь цели и доказать определенную гипотезу? Какое значение имеют полученные результаты? Как можно применить их на практике?

Список литературы (References)

Список литературы в конце статьи дается **в алфавитном порядке**.

В списке литературы должно быть не менее 25 источников, и в тексте статьи все они должны быть процитированы. Рекомендуется наличие не менее 10 иностранных источников, из них не менее 5 источников, индексируемых в базе данных Scopus. В случае, когда цитируется англоязычная работа, обязательно ссылаться на оригинал, а не на русскоязычный перевод.

В тексте дается ссылка в квадратных скобках — например, [7, с. 625].

Ссылки на официальные сайты, правовые и законодательные акты, архивные материалы, учебники/учебные пособия, словари и газетные статьи даются постранично (в сносках) и не выносятся в список литературы, размещённый в конце статьи.

ОФОРМЛЕНИЕ ТАБЛИЦ, РИСУНКОВ, СХЕМ И ФОРМУЛ

Материалы могут содержать таблицы и черно-белые схемы, выполненные в редакторе Word (for Windows). Применение объектов Word Art в схемах не рекомендуется. Все рисунки, диаграммы и схемы, включенные в текст статьи в электронной версии, должны быть представлены также отдельными файлами в тех форматах, в которых они были сделаны (объекты должны давать возможность редактирования). Каждую таблицу и рисунок следует снабжать порядковым номером и заголовком/подписью, продублированными на английский язык. Все графы в таблицах также должны иметь заголовки.

Формулы должны быть набраны в редакторе Microsoft Equation, где их набор более корректен; также возможен набор формул в MathType ... Equation.

Простые строчные формулы желательно набирать с клавиатуры, не используя формульный редактор.

ПРИМЕРЫ ОФОРМЛЕНИЯ МАТЕРИАЛОВ

1. **Сведения об авторе:**

Иванов Иван Иванович

Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Северо-Западный институт управления РАНХиГС), Санкт-Петербург, Российская Федерация)

Заведующий кафедрой _____

Доктор философских наук, профессор

E-mail:

Телефон:

2. **Краткие затекстовые ссылки:**

В тексте:

А. В. Виленский называет его «своего рода „золотым легионом“ постиндустриального общества» [7, с. 625].

В затекстовой ссылке:

7. Россия в глобализирующемся мире: Политико-экономические очерки / отв. ред. Д. С. Львов. М. : Наука, 2004.

3. **Краткое библиографическое описание в затекстовых ссылках:**

♦ монографии:

Филиппов Г. Г. Роль организации в механизме политической власти. СПб. : Изд-во СЗАГС, 2008.

♦ ***статьи в научных сборниках***:

Липсет С. Политическая социология // Американская социология: перспективы, проблемы, методы. М. : Прогресс, 1972.

♦ ***публикации в многотомных изданиях***:

Ирвинг В. Собр. соч.: в 5 т.: пер. с англ. М. : ТЕРРА, 2002–2003. Т. 1.

Карамзин Н. М. История государства Российского: в 12 т. М. : Мир книги, 2003. Т. 7.

♦ ***статьи в научных журналах:***

1. *Кириленко В. П., Дронов Р. В.* О современных методах нейтрализации коррупционных процессов // Государственная служба. Вестник Координационного Совета по кадровым вопросам, государственным наградам и государственной службе при полномочном представителе Президента Российской Федерации в Северо-Западном федеральном округе. 2011. № 2. С. 46–53.

2. *Шамахов В. А.* К новой системе профессионального обучения государственных управленцев // Управленческое консультирование. 2011. № 4. С. 6–15.

♦ ***статьи в газетах:***

Федорова Е. Бюджет развития // Литературная газета. 2003. 2–8 апреля. С. 22.

♦ ***правовые акты:***

О науке и государственной научно-технической политике: федер. закон Рос. Федерации от 23 августа 1996 г. № 127-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1996. № 45. Ст. 3274.

О судебной практике по делам о взяточничестве и коммерческом подкупе: постановление Пленума Верховного Суда РФ от 10 февраля 2000 г. № 6 // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2000. № 4. С. 5–9.

♦ ***архивные документы (при первой ссылке указывается полное наименование архива, далее допускается его сокращенное название):***

Записки князя Голицына // Российский государственный исторический архив (РГИА). Ф. 735. Оп. 10. Ед. хр. 293-об. Л. 73.

Извлечение из донесений генерал-майора Желтухина об осмотре Казанского университета // РГИА. Ф. 735. Оп. 10. Ед. хр. 33. Л. 5.

♦ ***электронные ресурсы оформляются следующим образом:***

1. *Манойло А. В.* Объекты и субъекты информационного противоборства [Электронный ресурс] // ПСИ-ФАКТОР: сайт информационного ресурсного центра по научной и практической психологии. Библиотека. Информационная война. Информационное противоборство. URL: http://psyfactor.org/lib/psywar24.htm (дата обращения: 23.02.2016).
2. Образ врага. Все об «Аль-Каеде» [Электронный ресурс] // VIP. Lenta.Ru: издание Rambler Media Group. 2004. 23 июня. URL: http://vip.lenta.ru/doc/2004/06/23/alqaeda/ (дата обращения: 20.09.2017).

2021. № 12(156)

УПРАВЛЕНЧЕСКОЕ КОНСУЛЬТИРОВАНИЕ

Научно-практический журнал
Выходит ежемесячно
Все статьи рецензируются

Директор
издательско-полиграфического центра
Е. Ю. КНЯЗЕВ

Заведующий издательским отделом
Е. Г. ЗАКРЕВСКАЯ

Сдано в набор 01.12.2021.
Подписано к печати 29.12.2021.
Формат 70×100/16. Бумага офсетная.
Усл. печ. л. 15,32. Тираж 200 экз.
Заказ № 12/21.

Научные редакторы
д. филос. н., профессор Н. И. БЕЗЛЕПКИН
д. э. н., профессор В. А. ПЛОТНИКОВ

Корректоры:
И. Ю. СЕРОВА
Т. В. ЗВЕРТАНОВСКАЯ
Верстка Т. П. ОЛОНОВОЙ

УЧРЕДИТЕЛЬ:
ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ БЮДЖЕТНОЕ
ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ
ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ
«РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАРОДНОГО ХОЗЯЙСТВА
И ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ
ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»

Издание зарегистрировано Федеральной службой по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций (Роскомнадзор).
Свидетельство о регистрации ПИ № ФС 77-52288 от 25 декабря 2012 г.

Комплекс работ выполнен издательско-полиграфическим центром
Северо-Западного института управления Российской академии народного хозяйства
и государственной службы при Президенте Российской Федерации

199004, Санкт-Петербург, 8-я линия В. О., д. 61
Тел. (812) 335-94-97