

# УПРАВЛЕНЧЕСКОЕ КОНСУЛЬТИРОВАНИЕ

2022. № 3(159)

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](mailto: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, 2022
- © Северо-Западный институт управления Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, 2022
- © Редакция журнала «Управленческое консультирование» (составитель), 2022
- © Все права защищены



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

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

### РЕДАКЦИОННЫЙ СОВЕТ

**Хлутков А. Д.** — директор Северо-Западного института управления Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, доктор экономических наук (Санкт-Петербург), *председатель Редакционного совета*;

**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);

**Новикова И. Н.** — доктор исторических наук, профессор (СПбГУ, 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.** — Advisor to the Rector of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, Research Supervisor of the North-West Institute of Management of the RANEPА, Doctor of Science (Economics), State Councilor of the Russian Federation of the 1st class (St. Petersburg);

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

### EDITORIAL COUNCIL

**Khlutkov A. D.** — Director of North-West Institute of Management of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, Doctor of Science (Economics) (St. Petersburg), *Chairman of the 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 RANEPА 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);

**Zaporozhan 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);

**Novikova I. N.** — Doctor of Science (History), 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.** Почему живущие в стеклянном доме так любят кидаться камнями?

## ГОСУДАРСТВЕННАЯ И МУНИЦИПАЛЬНАЯ СЛУЖБА

- 10 МЕЖЕВИЧ Н. М., ХЛУТКОВ А. Д., ШАМАХОВ В. А.**  
Выбор без выбора: Россия как триггер смены мирового порядка

## ПОЛИТИКА И ПРАВОВОЕ ГОСУДАРСТВО

- 17 КЕФЕЛИ И. Ф., НИКОЛАЕНКО А. В.**  
Взаимодействие арктических и неарктических государств в научных исследованиях и практическом освоении геополитического потенциала Арктики
- 28 КАПЛУНЕНКО А. М.**  
Формирование устойчивой технополитической среды как фактор развития рекурсивной публичной политики в России
- 41 МЕДВЕДЕВ Ю. С.**  
Авторитарные выборы: состояние литературы и исследовательские проблемы

## ВЛАСТЬ И ЭКОНОМИКА

- 58 БЕЛОВ В. И.**  
Государственное регулирование жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации: централизация управления или рыночное саморегулирование
- 67 ЗАТЕВАХИНА А. В.**  
Дисбалансы интересов субъектов экономической безопасности на макро- и мезоуровнях
- 80 ЛИХТИН А. А., МУФТАХОВА А. Н.**  
Государственная классификация жилой недвижимости. Управленческий подход
- 87 ПЛОТНИКОВ В. А., МАСЛЮК А. В.**  
Перспективы цифровизации процессов государственного управления
- 95 РАЗУВАЕВ Р. А., ЦАЦУЛИН А. Н.**  
Каковы ближайшие перспективы реализации инновационной активности отечественного АПК
- 108 ЧАН Х. Х., ДО Х. Х.**  
Анализ привлечения прямых иностранных инвестиций в недвижимость Вьетнама в условиях пандемии

**ОБЩЕСТВО И РЕФОРМЫ**

- 118 ЧЖУН ЮН**  
Как правительство Китая способствует развитию системы социального кредита?
- 126 ЛИ ЧЖИЦЯН**  
Исследование вопросов государственного регулирования системы социального кредита: взгляд со стороны бизнес-этики

**ИСТОРИЯ И КУЛЬТУРА**

- 144 ГУРКИНА Н. К.**  
«Народ к медицине относится положительно...» (врачебные инспектора в становлении медико-санитарного дела в губерниях дореволюционной России)
- 154 КОРЗИНИН А. Л.**  
Феномен доверия в духовных грамотах Московских великих князей в XIV веке

**A LINEA**

- 172 ШУЛЬЖЕНКО С. И.**  
Правовые проблемы комплексного развития территорий (Часть 3)

**EDITOR'S COLUMN**

- 8**      **From the Chief Editor.** Why Those Living In a Glass House Like to Throw Stones So Much

**CIVIL AND MUNICIPAL SERVICE**

- 10**      **NIKOLAY M. MEZHEVICH, ANDREY D. KHLUTKOV, VLADIMIR A. SHAMAKHOV**  
Choice without Choice: Russia as a Trigger for a Change of World Order

**POLICY AND LAWFUL STATE**

- 17**      **IGOR F. KEFELI, ANASTASIA V. NIKOLAENKO**  
Interaction between the Arctic and Non-Arctic States in Scientific Research and Practical Development of the Geopolitical Potential of the Arctic
- 28**      **ALEKSEY M. KAPLUNENKO**  
The Formation of a Stable Technopolitical Environment as a Factor in the Development of Recursive Public Policy in Russia
- 41**      **YURY S. MEDVEDEV**  
Authoritarian Elections: State of Literature and Research Problems

**POWER AND ECONOMY**

- 58**      **VALERY I. BELOV**  
State Regulation of Housing and Communal Services of the Russian Federation: Centralization of Management or Market Self-Regulation
- 67**      **ZATEVAKHINA A. V.**  
Imbalances of Interests of Subjects of Economic Security at the Macro- and Meso-levels
- 80**      **ANATOLY A. LIKHTIN, ALMIRA N. MUFTAKHOVA**  
Government Classification of Residential Real Estate. Managerial Approach
- 87**      **VLADIMIR A. PLOTNIKOV, ANASTASIA V. MASLYUK**  
Prospects for Digitalization of Public Administration Processes
- 95**      **ROBERT A. RAZUVAEV, ALEXANDER N. TSATSULIN**  
What are the Immediate Prospects for the Implementation of Innovative Activity of the Domestic Agro-Industrial Complex
- 108**      **TRAN HOANG HIEU, DO HONG HANH**  
Analysis of Foreign Direct Investment Attraction in Vietnam Real Estate in the Pandemic Condition

**SOCIETY AND REFORMS**

- 118 ZHONG YONG**  
How Does the Chinese Government Promote the Development of the Social Credit System?
- 126 LI ZHI-QIANG**  
Research on Government Regulation of Social Credit System — From the Perspective of Business Ethics

**HISTORY AND CULTURE**

- 144 NINA K. GURKINA**  
“The people have a positive attitude to medicine...” (Medical Inspectors in the Formation of Medical and Sanitary Affairs in the Provinces of Pre-Revolutionary Russia)
- 154 ALEXANDER L. KORZININ**  
The Phenomenon of Trust in the Testaments of Moscow Grand Dukes in XIV Century

**A LINEA**

- 172 STANISLAV I. SHULZHENKO**  
Legal Problems of Complex Development of Territories (Part 3)

## Почему живущие в стеклянном доме так любят кидаться камнями?

### Why Those Living In a Glass House Like To Throw Stones So Much



**А. Д. Хлутков**

директор Северо-Западного института управления РАНХиГС, председатель редакционного совета, доктор экономических наук



**В. А. Шамахов**

советник ректора РАНХиГС, научный руководитель Северо-Западного института управления РАНХиГС, главный редактор, доктор экономических наук

С точки зрения теории и, особенно, практики управления международная система просто не может быть стабильной. Большое количество акторов и наличие масштабных противоречий между ними позволяет нам говорить лишь о периодах относительной стабильности, относительного спокойствия. Эти периоды могут быть большими или меньшими, но они обязательно заканчиваются той или иной формой кризисного преодоления накопленных противоречий. Увы, чаще всего выход из кризиса связан с войнами, после которых следует больший или меньший период относительно спокойной жизни.

Мир после Венского конгресса был обеспечен на целый век. Версальско-вашиingtonская система просуществовала чуть больше полутора десятков лет, ялтинско-потсдамская модель дала мирную жизнь для большей части мира на несколько поколений.

При этом сами принципы функционирования мировой экономики и политики не изменились. Старая система никогда не обещала уступить дорогу новой модели мира без серьезного конфликта.

С точки зрения теории политического реализма возвышение Соединенных Штатов Америки, как после Первой, так и после Второй мировой войны, было абсолютно закономерным. Поэтому и желание Соединенных Штатов Америки превратиться в очередной «вечный Рим» понятно с академической точки зрения.

Потеря Европой своей роли и статуса тоже представляется логичной. Эпоха цивилизационного лидерства Европы это три — три с половиной века. Однако древний Китай был великой цивилизацией в тот период, когда предки будущих европейцев бегали в звериных шкурах и били друг друга дубиной по голове. Поэтому если для нас возвышение Китая и выглядит чем-то необычным, то для Китая это возврат к норме. Мировая система, утрачивая прочность и связанность,



не может «разорваться» одновременно повсюду. В этот раз кризис не локализован, фактически он глобальный. При этом ядро кризиса разворачивается в пространстве, которому как минимум в последние 35 лет отказывали в равенстве, подвергали демонстративному унижению. В принципе это не новость. Вспомним игнорирование в двадцатые годы прошлого века Советского Союза на американской политической карте мира. Территория на карте была — наше государство нет. Неуклонными усилиями Германии, Италии, Японии удалось добиться от самых законсервированных американских консерваторов понимания того, что мир без Советского Союза невозможен, называй его Советской Россией, Советской депией или как-то иначе.

В конце XX века наши оппоненты решили этот эксперимент повторить еще раз. Результат его будет тот же. Мир — в прямом и переносном смысле — без России невозможен.

# Выбор без выбора: Россия как триггер смены мирового порядка

Межевич Н. М.<sup>1, 2, \*</sup>, Хлутков А. Д.<sup>3</sup>, Шамахов В. А.<sup>3</sup>

<sup>1</sup>Институт проблем региональной экономики Российской академии наук, Санкт-Петербург, Российская Федерация

<sup>2</sup>Институт Европы Российской Академии наук, Москва, Российская Федерация; \*mez13@mail.ru

<sup>3</sup>Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Северо-Западный институт управления РАНХиГС), Санкт-Петербург, Российская Федерация

## РЕФЕРАТ

Глобальная нестабильность как фактор смены мирового порядка нарастала постепенно. Дискуссия о новом системном кризисе началась уже в тот момент, когда мир и Европа еще преодолевали последствия экономического кризиса 2007–2009 гг. Однако перед нами не экономический и даже не политический кризис, а системное разрушение мирового порядка, который больше не восстановится. Украина только показала то, что она и есть слабое звено, где все глобальные проблемы интегрируются в единое целое и предлагаются на решение России.

**Ключевые слова:** Россия, Украина, Европа, США, мировой порядок, кризис, экономика, постсоветский транзит, интеграция, Европейский союз

**Для цитирования:** Межевич Н. М., Хлутков А. Д., Шамахов В. А. Выбор без выбора: Россия как триггер смены мирового порядка // Управленческое консультирование. 2022. № 3. С. 10–16.

## Choice without Choice: Russia as a Trigger for a Change of World Order

Nikolay M. Mezhevich<sup>1, 2, \*</sup>, Andrey D. Khlutkov<sup>3</sup>, Vladimir A. Shamakhov<sup>3</sup>

<sup>1</sup>Institute for Regional Economic Studies Russian Academy of Sciences, Saint Petersburg, Russian Federation

<sup>2</sup>Institute of Europe of Russian Academy of Science; Moscow, Russian Federation; \*mez13@mail.ru

<sup>3</sup>Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (North-West Institute of Management, Branch of RANEPА), Saint Petersburg, Russian Federation

## ABSTRACT

Global instability as a factor in the change of world order increased gradually. The discussion about a new systemic crisis began already at a time when the world and Europe were still overcoming the consequences of the economic crisis of 2007–2009. However, we faced with not an economic and not even a political crisis, but a systemic destruction of the world order, which will no longer be restored. Ukraine has only shown that it is a weak link, where all global problems are integrated into a single whole and proposed for Russia's solution.

**Keywords:** Russia, Ukraine, Europe, USA, world order, crisis, economy, post-Soviet transit, integration, European Union

**For citing:** Mezhevich N. M., Khlutkov A. D., Shamakhov V. A. Choice without Choice: Russia as a Trigger for a Change of World Order // Administrative consulting. 2022. N 3. P. 10–16.

---

Главный вопрос вчерашнего дня — это поиск общего языка в диалоге России и некоего коллективного Запада. Главный вопрос сегодняшнего дня — формат нового мира и анализ места России в нем. Какое место нам предложили? «Люди, жизненными силами которых являются идеи Достоевского, Толстого и Ленина, не могут

создать прочную социальную организацию. Они должны скатиться к условиям полного варварства» [9, с. 145–146]. По ряду причин мы с этим не согласились.

Москва сделала очень крупную ставку. «Успешно выйти из коллизии Россия может, если нынешний кризис реально станет концом прежнего мирового устройства. Иными словами: чтобы не Россию вытолкнули из общей системы, а система просто перестала существовать. И начала формироваться другая — на условиях, совсем не таких, как в предшествующие три с лишним десятилетия» [7].

Частью этой масштабной проблемы является модель диалога России со странами Европы. Вопросы, связанные с Украиной, — это не более чем часть от части. С этим вопросом и раньше были проблемы. Продолжение политики расширения НАТО и втягивания в блок, формально или неформально, Украины создает неприемлемую для России ситуацию в области безопасности [3]. Укажем на точку зрения авторского коллектива. Мы исходим из того, что абсолютно большая часть проблем российско-украинских отношений имеет не внутренний, а внешний генезис. Объективно имеющийся набор проблем двусторонних отношений был взят в разработку и на сопровождение теми силами в Европе, которые были готовы решать свои проблемы как за счет России, так и за счет Украины.

Вопрос о выстраивании отношений с Европой имеет многовековую и непростую историю. В известном фильме «Иван Васильевич меняет профессию» описана ситуация с «толмачом — немчином, которому переводить, а он лыка не вяжет, мы его в кипятке и сварили». Если серьезно, то с точки зрения историков первым иностранным языком был польский, затем немецкий, французский, и наконец мы все признали английский языком бизнеса и дипломатии. Мы выучили язык, но не нашли понимания.

Еще польская экспансия на восток обосновывалась лозунгом приведения московитов к некоторому средневропейскому стандарту. Народное восстание, поддержанное частью элиты, победило лишь потому, что общество оказалось мудрым и более единым, чем власть. Так закончилось Смутное время.

Петр Великий не был «западником» или «почвенником», эти понятия появились существенно позже. Петр Первый был реалистом и прагматиком, акцептируя те черты западного общества, которые были необходимы для модернизации. Весь XIX век блестящий турнир умов демонстрировал попытку найти единственно возможный путь развития России. Революции начала XX века, по сути, проекты западного философского и политического влияния, в конечном счете развернули СССР в режим выживания и создания своего альтернативного проекта. Крах проекта неизбежно привел маятник в сторону безграничного и бесконечного западничества. Россия просила признать ее своей, в этом ей было отказано. Россия просила взять ее «младшей среди равных» — и в этом ей было отказано. Пятнадцать лет Президенты России В. В. Путин и Д. А. Медведев просили о диалоге. Ответы были издевательством: по форме или по содержанию, или и тем и другим одновременно.

Почему мы оказались в текущем положении? Часть причин носит не внешний, но внутренний характер. За печальные 90-е сформировался образ России как страны, где голландский спирт «Рояль» закусывают китайской тушенкой «Великая стена», а Президент «работает с документами». Да и «новые русские» в те не очень далекие годы, пролетая на мерседесах мимо мидовской высоты, спрашивали друг друга: как? Это еще не бизнес-центр? Ответим. Это Министерство иностранных дел. В это здание уже вернулся дух крестьянского сына Министра иностранных дел СССР Андрея Андреевича Громыко и тихо произнес слова Министра иностранных дел Российской Империи князя Александра Михайловича Горчакова, признанного Рюриковича: «Россия сосредотачивается».

Итак, Россия сосредотачивается, увы, медленно. Демпартия США готова пойти в электоральную битву за неустойчивые штаты, которую планируют выиграть на

полях Херсонщины и под Мелитополем. Западная Европа дает мастер-класс пиара «Гиббельс с нами».

Что же произошло? Первоначально казалось, что после ужаса десятков европейских войн стал очевиден бесспорный триумф европейской идеи, восходящей к идеям чешского (т. е. Центральноевропейского) князя Йиржи из Подебрад, европейского политика и дипломата<sup>1</sup>. Однако в конце второго десятилетия нового века Европейский союз переживает сложное время. Пытаясь упредить нестабильность на своих рубежах, он сам становится источником турбулентности. Все менее гибкий и все более неповоротливый, ЕС все чаще включает аппарат бюрократического давления, стремясь заглушить голоса растущего недовольства. Словно попав в ловушку замкнутого круга, Евросоюз не в силах найти решение внутренних и внешних проблем, множущихся подобно снежному кому.

Последние 15 лет Евросоюз демонстративно бил в барабаны собственных успехов, игнорируя масштабный внутренний кризис [13]. В это же время Россия постепенно пересмотрела подходы к внешней политике в целом и отношениям с ЕС в частности. Россия стала воспринимать себя как важного игрока на международной арене и требует, чтобы Евросоюз относился к ней как к равному партнеру. Однако Брюссель долгое время игнорировал эти изменения, в результате чего в отношениях между Россией и ЕС наступила стагнация, затем кризис, затем прямое столкновение.

ЕС умер в том виде, в каком его замыслили великие европейские реформаторы Р. Шуман и Ж. Монне. Однако смерть интеграционного проекта в его постшумановской модели не означает краха великой европейской идеи и вовсе не обязательно приведет к краху Европы в целом. Европа была и будет, но будет — другой. С великой европейской идеей нынешняя модель ЕС имеет общего не больше, чем идеи утопистов-социалистов Франции и Великобритании с северокорейской практикой. Понимают ли это в Варшаве, Братиславе, Праге, Будапеште? Безусловно. Безоговорочная ориентация Польши на США не свидетельство силы США, но свидетельство слабости ЕС.

Проблемы европейской интеграции сегодня очевидны не только для европейцев, но и для всего мира. Прежняя модель европейской экономической и политической интеграции исчерпала себя. «То, что выглядело триумфом ЕС, обернулось неоднозначными последствиями и явными неудачами, а набранная им скорость продвижения к новым рубежам европейской интеграции оставляет теперь впечатление поспешности. Конечно, в нынешних зловключениях ЕС огромную роль сыграл внешний фактор — глобальный финансово-экономический кризис. Однако первые осложнения возникли до него, и первопричины кризисного состояния ЕС следует искать внутри него» [1, с. 35].

Почему это произошло? Во-первых, государства Европы не умеют договариваться между собой. Коалиции внутри европейской коалиции стали нормой. В попытках выработки общей линии не идеальные по канонам демократические процедуры на Западе Европы тем не менее работают, а на Востоке отсутствуют. Используя коды Киплинга, скажем: когда опытные европейские волки действуют стаей, восточная Европа реализует принцип «каждый сам за себя». Результат категорически не устраивал Вашингтон, которому нужна именно сплоченная стая.

Поставленная задача предполагала целеполагание, которое могло объединить всех младоевропейцев. Цель — Россия, а на острие удара была поставлена Украина. Именно на Украине сработал принцип: «стихия национализма — государствен-

<sup>1</sup> Йиржи из Подебрад (Jiří z Poděbrad) (1420–1471) — чешский король в 1458–1471 гг. Выдвинул проект объединения главных европейских монархов и обеспечения мира в Европе на основе углубления политического сотрудничества.

ное строительство» [5, с. 6]. Нигде, в том числе и в Польше, национализм не стал единственной основой государственного строительства. Неуправляемое сползание в болото национализма в Польше началось 8–10 лет назад, после двух десятилетий поступательного экономического роста, масштабных достижений во внутренней политике. Да, «неолиберальная глобализация не уделяла должного внимания реальности национальных государств» [Там же, с. 11]. Это справедливо и для России, и для Украины.

В целом в Восточной Европе прослеживается неудачная попытка демонтажа национального государства и его замены в рамках мировой экономики наднациональными структурами и регуляторами, теоретически более полно отвечающими интересам процесса глобализации. При этом только на Украине неолиберальная глобализация проходила на такой своеобразной основе, как идеология абсолютного национального превосходства.

Впрочем, вера в либеральный глобализм и его успех на востоке Европы изначально была не долгой. Уже к середине 1990-х выяснилось, что траектории посткоммунистических стран сильно не совпадают. Причем речь идет не о сравнении Чехии и Туркмении, а о близких изначально парах Литва — Беларусь, Беларусь — Украина. Ожидаемого линейного движения к какой-либо единой модели капитализма не наблюдается, а реальность в каждом случае сильно отличается от того, что было придумано [14]. Необходимо было найти новый объединяющий идеологический фальш-проект. Таким проектом стало построение антироссийских союзов.

При этом целеполагание коллективного Запада особо и не скрывалось. «Освоение “восточноевропейского ресурса” интеграционными структурами Запада должно было укрепить конкурентоспособность Европейского союза (ЕС) и Североатлантического альянса (НАТО) по отношению к другим центрам силы в современном мире» [4, с. 63]. Вот, собственно, и все «евангелие от Корэйбы», предельно точно и честно характеризующее интерес Брюсселя, Монса, Вашингтона.

\*\*\*

Возникает ключевой вопрос не об «атлантическом интересе», с этим интересом все ясно. Поговорим о том, почему республики бывшего СССР оказались столь удобным материалом для выстраивания антироссийских конструкций? Для всех советских республик существовала общая проблема: «приходится преодолевать последствия краха государственной системы, а не просто распада СССР» [10, с. 60]. При этом, однако, необходимо учитывать ряд важных особенностей постсоветского региона. Прежде всего, еще 20 лет назад получившие независимость республики бывшего СССР в большинстве своем представляли собой скорее потенциальные, чем «состоявшиеся» государства [6, с. 175]. Возможно, это некоторое преувеличение, но проект «Украина» состоялся только тогда, когда ему официально дали название «Антироссия». В целом же успех Украины состоялся не в экономике и политике, а в антироссийской идеологии.

«На постсоветском просторстве и, прежде всего, в рамках западного периметра, как в своеобразном зазеркалье, привычные политические и экономические институты быстро обрели классическую евроатлантическую форму, но сохранили советские и постсоветские признаки» [8, с. 34]. Уточним, в случае Украины речь идет и о феодальных признаках, проверенных в нескольких Руинах.

Если пытаться найти элемент атлантической цивилизации, который оказал наиболее негативное влияние на Украине, то это непонимание принципов демократии. «При необходимости допустимы и оправданны отступления или даже отказ от определенных принципов и норм демократии, если это вызвано неизбежностью противостоять большому злу. В этом берут свое начало многие характеризующие

современную демократию черты: готовность лгать и обманывать общество во имя борьбы со злом, стремление контролировать общество во имя его же блага и безопасности, установление двойных стандартов во внешней политике посредством оправдания друзей и порицания врагов, следование интересам, а не принципам, игнорирование общественного мнения и манипуляция им — и при всем этом способность продолжать декларировать демократию и ее ценности» [12, с. 40]. Но именно это не было очевидно в Киеве.

Об экономических моделях. Справедливости ради следует отметить, что элиты Украины оказались в авангарде стран, не понявших того, что жесткие требования к бывшим союзным республикам по принятию *acquis communautaire* и заведомо асимметричные обязательства сторон (вначале фактический переход под юрисдикцию ЕС, а затем возможные бонусы от ЕС). Вспоминается программное требование Ш. Фюле, в то время комиссара ЕС по вопросам расширения и политики добрососедства, к Украине: «или вы вступаете в ЕС на наших условиях или не вступаете вообще». Иными словами, Украине, Молдавии, Грузии предложили предельно жесткий выбор в пользу ЕС за счет ухудшения сотрудничества с Россией и институтами постсоветской интеграции, заранее понимая, что это приведет к внутренней дестабилизации соответствующих стран. Это стало понятно слишком поздно, когда события на Украине не приобрели необратимый характер. «Условия интеграции надо было оговаривать на равноправной основе между равными партнерами, а не навязывать по принципу „бери что дают“»<sup>1</sup>.

Немного экономической теории от теоретика, чьи политические взгляды в комментариях не нуждаются. Формирование эффективной государственности в абсолютно зависимых государствах в принципе невозможно. Предельно деликатно на это намекнул Е. Т. Гайдар: «Европейская ориентация позволила восточноевропейским странам решить проблемы переходного периода импортировать политическую и социальную стабильность, но в долгосрочной перспективе сократила свободу маневра в выработке национальной стратегии развития» [2, с. 22]. Прошедшие годы подтвердили справедливость этой оценки, добавить к которой можно лишь то, что свобода маневра продолжает убывать.

В «западных» постсоветских республиках, наиболее готовых к новой ситуации, были обозначены разные ориентиры и выбраны различные модели развития. Если элиты Прибалтики говорили о том, что готовы пойти на жертвы экономического характера ради независимости, то это соответствовало действительности. В Эстонии прямо заявляли, что готовы есть картофельную шелуху ради последующего роста. В 1990 г. элементы экономической блокады в отношении Литвы дали обратный эффект.

На Украине рассуждали иначе. Мы «житница, как Франция, кузница, как Германия, здравница, как Швейцария». В принципе это было верно. Но эта реальность стала таковой при СССР и являлась результатом труда не только жителей Украины. На Украине не ставился вопрос о ликвидации советского наследия, как в Прибалтике, оно рассматривалось как свое, изначально присущее, заработанное. Предполагалось, что Украина, выйдя из системы общесоюзных экономических отношений, окажется в существенном плюсе в системе межреспубликанских балансов. Это была грубая ошибка. Возник страшный конфликт между ожиданием и реальностью. В конечном счете смертельный для Украины.

Подведем итоги. Турбулентность продлится какое-то время и, вероятно, перейдет в другое качество. В XXI веке сформируются новые геоэкономические блоки. Один — вокруг США с их оставшимися глобальными возможностями. Второй —

<sup>1</sup> Мюллерсон Р. Европа: американцев — в дом, русских — вон [Электронный ресурс]. URL: <http://ru.valdaiclub.com/a/highlights/evropa-amerikantsev-v-dom-russkikh-von/> 17.05.2016.

Большая Евразия вокруг сотрудничества России, Китая, Индии, Казахстана, Ирана и ряда других государств. В этом контексте вслед за Ф. Лукьяновым отметим, что проект нового Шелкового пути, предложенный Китаем, это еще и способ «...использовать возможности на западном направлении, которые открывает европейская (в широком смысле) неразбериха» [7].

Да, различные инструменты по «наказанию России» могут, конечно, ухудшить эффективное развитие нашей страны. Однако при этом следует помнить предупреждение двух высокопоставленных экспертов, в недавнем прошлом — сотрудников Госдепартамента США: «До сих пор Запад больше был нацелен на наказание России и ее лидеров..., чем на решение проблем в отношениях, которые завели стороны в тупик» [11].

Сама практика работы с Западом предполагала работу по хорошо известному принципу «Я — начальник, ты — дурак». С этим подходом не согласились Минск, Ереван, Баку. Но прежде всего с ним не согласились Москва и Пекин. Этого достаточно для того, чтобы говорить о приближении новой модели мироустройства.

## Литература

1. Борко Ю. А. Европа-XXI: дальше вверх или дальше вниз? [Электронный ресурс] // Европейская безопасность. 2011. № 26 (42). URL: <http://rudocs.exdat.com/docs/index-564845.html>.
2. Гайдар Е. Т. Государственная нагрузка на экономику // Вопросы экономики. 2004. № 9. С. 4–23.
3. Караганов С. А. От конструктивного разрушения к собиранию // Россия в глобальной политике. 2022. Т. 20. N 2. С. 52–69.
4. Корэйба Я. Интеграционные проекты на постсоветском пространстве // Обозреватель-Observer. 2012. № 6. С. 62–68.
5. Кувалдин В. Б. Глобализация и национальное государство: вчера, сегодня, завтра // Мировая экономика и международные отношения. 2021. Т. 65, № 1. С. 5–13.
6. Либман А. М. Политические барьеры для экономической интеграции на постсоветском пространстве // Журнал Новой экономической ассоциации. 2011. № 11. С. 175–178.
7. Лукьянов Ф. А. Старое мышление для нашей страны и всего мира // Россия в глобальной политике. 2022. Т. 20. N 2. С. 5–10.
8. Межевич Н. М., Шамахов В. А. После 30 лет постсоветской интеграции. Почему потери заметны, а приобретения не так очевидны? // Международная жизнь. 2021. № 12. С. 24–33.
9. Мизес Людвиг фон. Либерализм. М.: Экономика : Социум, 2001. 239 с.
10. Уайт С., Лайт М., Лоуэнхардт Дж. Белоруссия, Молдавия, Украина: к востоку или западу? // Мировая экономика и международные отношения. 2001. № 7. С. 59–67.
11. Чарал С., Шапиро Д. Как избежать новой холодной войны [Электронный ресурс] // Россия в глобальной политике. 14.10.2014. URL: [www.globalaffairs.ru/ukraine\\_crisis/Kak-izbezhat-novoi-kholodnoi-voiny-17041](http://www.globalaffairs.ru/ukraine_crisis/Kak-izbezhat-novoi-kholodnoi-voiny-17041).
12. Krēsliņš U. Политическое развитие Латвии в 20 веке: от «демократии взглядов» и авторитаризма к «демократии денег» // Acta humanitarica universitatis Saulensis. Т. 7 (2008). С. 35–43.
13. Sapir J. Is Eurozone accumulating a historic lag toward Asia in the COVID-19 context? // Журнал Новой экономической ассоциации. 2021. № 1 (49). С. 192–203.
14. Stark D., Bruszt L. One Way or Multiple Paths: For a Comparative Sociology of East European Capitalism // American Journal of Sociology. 2001. Vol. 106. N 4. November. P. 1129–1137.

### Об авторах:

**Межевич Николай Маратович**, главный научный сотрудник Института проблем региональной экономики РАН (Санкт-Петербург, Российская Федерация), главный научный сотрудник Института Европы РАН (Москва, Российская Федерация), доктор экономических наук, профессор; mez13@mail.ru

**Хлутков Андрей Драгомирович**, директор Северо-Западного института управления — филиала РАНХиГС (Санкт-Петербург, Российская Федерация), доктор экономических наук, доцент; khlutkov-ad@ranepa.ru

**Шамахов Владимир Александрович**, советник ректора Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, научный руководитель Северо-Западного института управления — филиала РАНХиГС, (Санкт-Петербург, Российская Федерация), доктор экономических наук, кандидат исторических наук, профессор; shamakhov-va@ranepa.ru

## References

1. Borko Yu.A. Europe-XXI: further up or further down? [Electronic resource ] // European security [Evropeiskaya bezopasnost']. 2011. N 26 (42). URL: <http://rudocs.exdat.com/docs/index-564845.html> (in Rus).
2. Gaidar E.T. State burden on economy // Economic issues [Voprosy ekonomiki]. 2004. N 9. P. 4–23 (in Rus).
3. Karaganov S. A. From constructive destruction to gathering // Russia in global politics [Rossiya v global'noi politike]. 2022. Vol. 20. N 2. P. 52–69 (in Rus).
4. Korejba Y. Integration projects in the post-Soviet space // Observer. 2012. N 6. P. 62–68 (in Rus).
5. Kuvaldin V. B. Globalization and the nation-state: yesterday, today, tomorrow // World economy and international relations [Mirovaya ekonomika i mezhdunarodnye otnosheniya]. 2021. Vol. 65, N 1. P. 5–13 (in Rus).
6. Liebman A. M. Political barriers to economic integration in the post-Soviet space // Journal of the New Economic Association [Zhurnal Novoi ekonomicheskoi assotsiatsii]. 2011. N 11. P. 175–178 (in Rus).
7. Lukyanov F.A. Old thinking for our country and the whole world // Russia in global politics [Rossiya v global'noi politike]. 2022. Vol. 20. N 2. P. 5–10 (in Rus).
8. Mezhevich N. M., Shamakhov V.A. After 30 years of post-Soviet integration. Why are losses noticeable and acquisitions not so obvious? // International life [Mezhdunarodnaya zhizn']. 2021. N 12. P. 24–33 (in Rus).
9. Mises Ludwig von. Liberalism. M.: Economics: Society, 2001. 239 p. (in Rus).
10. White S., Light M., Louenhardt J. Belarus, Moldova, Ukraine: Towards East or West? // World economy and international relations [Mirovaya ekonomika i mezhdunarodnye otnosheniya]. 2001. N 7. P. 59–67 (in Rus).
11. Charap S., Shapiro D. How to avoid a new Cold War [Electronic Resource] // Russia in global politics [Rossiya v global'noi politike]. 14.10.2014. URL: [www.globalaffairs.ru/ukraine\\_crisis/Kak-izbehat-novoi-kholodnoi-voiny-17041](http://www.globalaffairs.ru/ukraine_crisis/Kak-izbehat-novoi-kholodnoi-voiny-17041) (in Rus).
12. Kræsliņš U. Latvia's political development in the 20th century: from “democracy of views” and authoritarianism to “democracy of money” // Acta humanitarica universitatis Saulensis. Vol. 7 (2008). P. 35–43 (in Rus).
13. Sapir J. Is Eurozone accumulating a historic lag toward Asia in the COVID-19 context? // Journal of the New Economic Association. 2021. N 1 (49). P. 192–203.
14. Stark D., Bruszt L. One Way or Multiple Paths: For a Comparative Sociology of East European Capitalism // American Journal of Sociology. 2001. Vol. 106. N 4. November. P. 1129–1137.

## About the authors:

**Nikolay M. Mezhevich**, Chief Researcher of Institute for Regional Economic Studies Russian Academy of Sciences (St. Petersburg, Russian Federation), Chief Researcher of Institute of Europe of RAS (Moscow, Russian Federation), Doctor of Science (Economics), Professor; mez13@mail.ru

**Andrey D. Khlutkov**, Director of North-West Institute of Management — branch of the RANEPА (St. Petersburg, Russian Federation), Doctor of Science (Economics), Associate Professor; khlutkov-ad@ranepa.ru

**Vladimir A. Shamakhov**, Advisor to the Rector of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, Research Supervisor of the North-West Institute of Management — branch of the RANEPА (St. Petersburg, Russian Federation), Doctor of Science (Economics), PhD in History, Professor; shamakhov-va@ranepa.ru



# Взаимодействие арктических и неарктических государств в научных исследованиях и практическом освоении геополитического потенциала Арктики\*

Кефели И. Ф. \*, Николаенко А. В.

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

## РЕФЕРАТ

**Цель.** Выявить методологическую роль представлений о геополитическом потенциале государства в принятии управленческих решений в освоении пространства российской Арктики. В статье представлен обзор фундаментальных исследований и статей зарубежных авторов, в которых рассмотрена проблема реализации геополитического потенциала Арктики.

**Задачи.** Выработка принципов геополитического прогнозирования на основе математического моделирования геополитического потенциала государства и систематизация разработок по пространственному развитию российской Арктики в составе Большой Евразии.

**Методология.** Математическое моделирование геополитических процессов, среднесрочное прогнозирование пространственного развития российской Арктики в условиях вызовов иностранных государств, претендующих на ее природные ресурсы и территориальные воды.

**Результаты.** Подтверждается необходимость включения в методологический аппарат геополитических исследований научных разработок по выявлению качественных и количественных определений геополитического потенциала государства, способствующему обеспечению национальной безопасности России и совершенствованию ее пространственного развития.

**Выводы.** Переход к шестому технологическому укладу не ограничивается лишь коренным преобразованием производственного комплекса страны, но и предполагает необходимость создания единой инфраструктурной архитектуры пространства Большой Евразии («умной» Евразии), в которую органично вписывается российская Арктика.

**Ключевые слова:** геополитика, геополитический потенциал, российская Арктика, устойчивое развитие, российское геополитическое пространство, Великий передел Арктики

**Для цитирования:** Кефели И. Ф., Николаенко А. В. Взаимодействие арктических и неарктических государств в научных исследованиях и практическом освоении геополитического потенциала Арктики // Управленческое консультирование. 2022. № 3. С. 17–27.

## Interaction between the Arctic and Non-Arctic States in Scientific Research and Practical Development of the Geopolitical Potential of the Arctic

Igor F. Kefeli\*, Anastasia V. Nikolaenko

Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (North-West Institute of Management of RANEP), Saint Petersburg, Russian Federation; \*geokefeli@mail.ru

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

**ABSTRACT**

**Aim.** Reveal the methodological role of ideas about the geopolitical potential of the state in making managerial decisions in the development of the space of the Russian Arctic. The article presents an overview of fundamental research and articles by foreign authors that addresses the problem of realizing the geopolitical potential of the Arctic.

**Tasks.** Development of the principles of geopolitical forecasting based on mathematical modeling of the geopolitical potential of the state and systematization of developments on the spatial development of the Russian Arctic as part of Greater Eurasia.

**Methods.** Mathematical modeling of geopolitical processes, medium-term forecasting of the spatial development of the Russian Arctic in the face of challenges from foreign states claiming its natural resources and territorial waters.

**Results.** It confirms the need to include scientific developments in the methodological apparatus of geopolitical research to identify qualitative and quantitative definitions of the geopolitical potential of the state, which contributes to ensuring the national security of Russia and improving its spatial development.

**Conclusions.** The transition to the sixth technological mode is not limited to a radical transformation of the country's production complex, but also implies the need to create a unified infrastructure architecture for the Greater Eurasia ("smart" Eurasia), into which the Russian Arctic organically fits.

*Keywords:* geopolitics, geopolitical potential, Russian Arctic, sustainable development, Russian geopolitical space, Great redistribution of the Arctic

**For citing:** Kefeli I. F., Nikolaenko A. V. Russia's Arctic Strategy in the Greater Eurasian Partnership // Administrative consulting. 2022. N 3. P. 17–27.

**Введение**

Основными документами, регламентирующими деятельность Российской Федерации во взаимодействии арктических и неарктических государств в научных исследованиях и практическом освоении геополитического потенциала Арктики на перспективу, являются «Основы государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2035 г.»<sup>1</sup> и «Стратегия развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности на период до 2035 г.»<sup>2</sup>. Так, в «Основах» четко регламентируются:

- основные национальные интересы Российской Федерации в Арктике, в том числе обеспечение суверенитета и территориальной целостности Российской Федерации, а также сохранение Арктики как территории мира, стабильного и взаимовыгодного партнерства;
- основные вызовы в сфере обеспечения национальной безопасности в Арктике, в том числе попытки ряда иностранных государств пересмотреть базовые положения международных договоров, регулирующих хозяйственную и иную деятельность в Арктике, воспрепятствование осуществлению Российской Федерацией законной хозяйственной или иной деятельности в Арктике со стороны иностранных государств и (или) международных организаций, а также дискредитация деятельности Российской Федерации в Арктике;
- основные задачи в сфере развития науки и технологий в интересах освоения Арктики, в том числе наращивание деятельности по проведению фундаментальных и прикладных исследований по приоритетным направлениям научно-техно-

<sup>1</sup> Основы государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2035 г. Утверждены Указом Президента Российской Федерации от 5 марта 2020 г. № 164.

<sup>2</sup> Стратегия развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности на период до 2035 г. Утверждена Указом Президента Российской Федерации от 26 октября 2020 г. № 645.

логического развития, разработка и внедрение технологий, имеющих критически важное значение для освоения Арктики.

Один из вариантов анализа взаимодействия арктических и неарктических государств основан на учете характеристик и количественных показателей геополитического потенциала государств, входящих в Арктический совет (Дания, Исландия, Канада, Норвегия, Россия, США, Финляндия и Швеция), и тех, которые не входят в его состав, но проявляют интерес к научным исследованиям, освоению природных ресурсов и использованию транспортных коммуникаций в Арктике (Китай, Индия, ряд европейских государств и др.). В данной статье будет представлен обзор исследований данного взаимодействия в контексте исследований арктической зоны России.

### **Геополитический потенциал российской Арктики: содержание и основные направления реализации**

Геополитический потенциал является ключевым показателем геополитического статуса государства, определяющего, в свою очередь, его экономическую и военную мощь. Обобщенным показателем этих характеристик выступают модели геополитического статуса, охватывающие две группы параметров: 1) геополитический потенциал, т.е. собственно геополитические параметры государства (коалиций государств): географическое положение, экономику, демографический потенциал, оборону; 2) тип государственного устройства, состояние политической и экономической независимости, участие в военно-политических коалициях. Р. Клайн, американский стратег, автор методики «оценки мировых сил», предложил определять мощь государства с помощью следующей эмпирической формулы:

$$P = (C + E + M)(S + W),$$

где  $P$  — воспринимаемая национальная мощь государства;  $C$  — «критическая масса», определяемая численностью населения и жизненным пространством страны;  $E$  — экономический потенциал государства;  $M$  — военный потенциал государства;  $S$  — стратегические цели;  $W$  — воля к реализации национальной стратегии.

Клайн определял национальную мощь как способность оказывать на другие государства решающее влияние при принятии ими политических решений, распространять на них свою власть (*англ.* power переводится в зависимости от контекста как сила, мощь, власть, влияние) [11, р. 8]. Итак, военную мощь государства следует рассматривать как совокупность военного, экономического, научно-технического и морально-политического потенциалов государства или коалиции государств.

Общая формула расчета геополитического статуса:

$$S(t) = FA(t)G(t),$$

где  $S(t)$  — статус в определенный исторический период времени  $t$ ,  $FA$  — «функция влияния» указанных выше факторов, не связанных непосредственно с геополитическим потенциалом;  $G(t)$  — геополитический потенциал определяется по формуле:

$$G(t) = 0,5(1 + X_M^{0,43}) X_T^{0,11} X_D^{0,19} X_E^{0,27},$$

где  $X_j^i$  ( $j$  —  $T, D, E, M$ ;  $i$  — весовые показатели потенциалов государства) — доли государства в общемировых показателях в территориальной, демографической, экономической и военной сферах соответственно. В случае признания целью государства повышение своего геополитического статуса величина  $S(t)$  может быть

использована в качестве целевой функции при стратегическом планировании внешней политики государства и для расчета геополитического статуса [2, с. 49–53; 4, с. 199–202].

В современных исследованиях содержание понятия геополитического потенциала ограничивается субъектной принадлежностью не только государства, но и макрорегиона как системы пространственных, производственно-экономических, финансовых, социокультурных, логистических, информационных ресурсов, которые должны быть использованы для обеспечения региональной и национальной безопасности<sup>1</sup>. Так, например, академик РАН П. Я. Бакланов, исходя из понимания геополитического потенциала как степени влияния (реального или потенциального) одной страны на другие, определяемого ее территорией, населением, природно-ресурсным и экономическим потенциалом, внешними экономическими связями, военным потенциалом, предпринял анализ современного геополитического положения Европейского, Сибирского и Дальневосточного макрорегионов России, выражающего исторически сложившуюся геополитическую асимметрию. Она, по мнению автора, заключается в том, что первый из указанных макрорегионов (экономически наиболее освоенный) выходит на небольшие и средние по своему геополитическому потенциалу страны Европы, а Дальневосточный (наоборот, наименее освоенный) — на крупнейшие страны мира — США, Китай и Японию. Подобного рода геополитическая асимметрия, как справедливо отмечает Бакланов, во многом сдерживает реализацию геополитического потенциала Дальневосточного макрорегиона и Арктической зоны Российской Федерации. В целом это применительно ко всей России подтверждается данными, представленными Баклановым в табл. 1. В десятибалльной шкале измерялись отдельные показатели (население, территория, ВВП, военный бюджет), затем они суммировались и нормировались.

Таблица 1

**Основные показатели геополитического потенциала стран**  
Table 1. Main indicators of geopolitical potential of countries

Страна	Численность, оценка на 01.01.2015*	Территория, тыс. км <sup>2**</sup>	ВВП по ППС, млрд долл. оценка (МВФ)***	Военный бюджет, млрд долл.****	Совокупный военный потенциал, балл*****	Интегральная оценка, балл
США	320	9 629	17 419	610,0	9,7	7,5
Китай	1 370	9 597	17 617	216,0	7,3	7,3
Россия	146	17 098	3565	84,5	7,5	4,4
Япония	127	378	4751	45,8	3,2	1,5

Примечание. Расчеты проведены по данным за 2014–2015 гг.

\* [https://ru.wikipedia.org/wiki/Список\\_стран\\_по\\_населению](https://ru.wikipedia.org/wiki/Список_стран_по_населению).

\*\* [https://ru.wikipedia.org/wiki/Список\\_государств\\_и\\_зависимых\\_территорий](https://ru.wikipedia.org/wiki/Список_государств_и_зависимых_территорий).

\*\*\* По данным МВФ по ППС — паритету покупательной способности национальных валют.

\*\*\*\* По данным Стокгольмского института исследования проблем мира (SIPRI).

\*\*\*\*\* См.: Агеев А., Куроедов Б., Сандаров О. Силовое поле // Экономические стратегии. № 1/2011. С. 18–25. Источник: [http://www.inesnet.ru/wp-content/mag\\_archive/2011\\_01/ES2011-01-ageev-kuroedov.pdf](http://www.inesnet.ru/wp-content/mag_archive/2011_01/ES2011-01-ageev-kuroedov.pdf).

<sup>1</sup> Гладкий Ю. Н., Писаренко С. В. «Геополитическая конструкция» и «геополитический потенциал» — основные понятия геополитики [Электронный ресурс]. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/geopoliticheskaya-konstruktsiya-i-geopoliticheskiy-potentsial-osnovnye-ponyatiya-geopolitiki/viewer> (дата обращения: 10.09.2021).

Наглядно асимметрия российского геополитического пространства представлена в статье [1] (рисунок). На примере Северо-Западного региона России аналогичное исследование было проведено А. Г. Дружининым, а также В. П. Самариной, Т. П. Скуфиной, Д. Ю. Савон и А. И. Шинкевичем [21; 25].

П. Я. Бакланов, как это следует из замысла его исследования, сосредоточил внимание на Дальневосточном макрорегионе, включив в него, в частности, Чукотский бассейн, который в равной степени следует относить и к Арктической зоне. Очевидно, вполне обоснованными будут аналогичные исследования применительно к Арктической зоне Российской Федерации, поскольку в качестве трансграничного бассейна в ней необходимо рассматривать Баренцморский бассейн. Более того, в Арктике на состояние международных отношений оказывают влияние претензии по интернационализации Северного морского пути (не говоря уже о доступе к арктическим природным ресурсам), которые высказываются рядом государств со стороны Запада и Востока.

В отечественных источниках геополитическая ситуация в Арктике в настоящее время определяется соперничеством трех страновых групп. В свою очередь, взаимодействие между государствами внутри каждого из этих условных объединений характеризуется весьма острой конкуренцией. К первой группе можно отнести «арктическую пятерку» внутри Арктического совета, побережье которых непосредственно выходит к Северному Ледовитому океану: Россию, Канаду, Норвегию, США и Данию (Гренландию). Этот своего рода элитный «арктический клуб» активизировался вследствие наметившегося в конце прошлого десятилетия сближения позиций по ряду геополитических и геоэкономических вопросов между ведущими приполярными державами. Ко второй группе принадлежат члены Арктического совета: Финляндия, Швеция, Исландия, не имеющие непосредственного выхода к Северному Ледовитому океану, но официально признанные «арктическими нациями», поскольку часть их территории находится выше Северного полярного круга. К третьей группе относятся Китай, Япония, Сингапур, Бразилия, Индия, страны Евросоюза и др., претендующие на свое участие в Арктике за счет налаживания двусторонних связей с арктическими государствами, но и самостоятельно [6, с. 68–89].

Так, еще в 2010 г. отставной китайский военно-морской контр-адмирал Инь Чжо рассуждал об арктических амбициях Китая следующим образом: «Я неоднократно говорил, что население Китая составляет пятую часть населения мира, так разве мы не можем получить пятую часть интересов в Антарктике и Арктике?» — спросил Инь. В конце концов, «это общее наследие человечества, поэтому у каждого есть своя доля», — пояснил он, сославшись на концепцию международного права, применяемую к различным частям глобального достояния, включая Антарктиду, Луну и морское дно. В воображении Иня доля Китая была бы прибыльной. Арктика и Антарктика «очень богаты различными ресурсами», и их «морские пути также будут иметь важное значение в будущем». Чтобы претендовать на эти интересы, предупредил Инь, Китаю придется упорно бороться: «если вы не будете защищать это, не будете за это бороться, тогда вы не имеете права голоса... Мы не можем оставить все это другим; у китайцев там есть свои права»<sup>1</sup>. И вот в одном из последних отчетов прошлого года четко указывается на стремление Китая стать «полярной великой державой». Учитывая то, что восемь арктических суверенных государств, входящих в Арктический совет, оказывают большое влияние на Арктику и ее стратегически ценную географию, то и Китай стремится быть в их числе.

<sup>1</sup> Yin Zhuo: U.S. Maritime Hegemony Threatens China's Security], 中国网 [China Internet Information Center]. March 8, 2010 [Электронный ресурс]. URL: [http://www.china.com.cn/fangtan/zhuanti/2010lianghui/2010-03/08/content\\_19556085.htm](http://www.china.com.cn/fangtan/zhuanti/2010lianghui/2010-03/08/content_19556085.htm) (дата обращения: 20.12.2021).

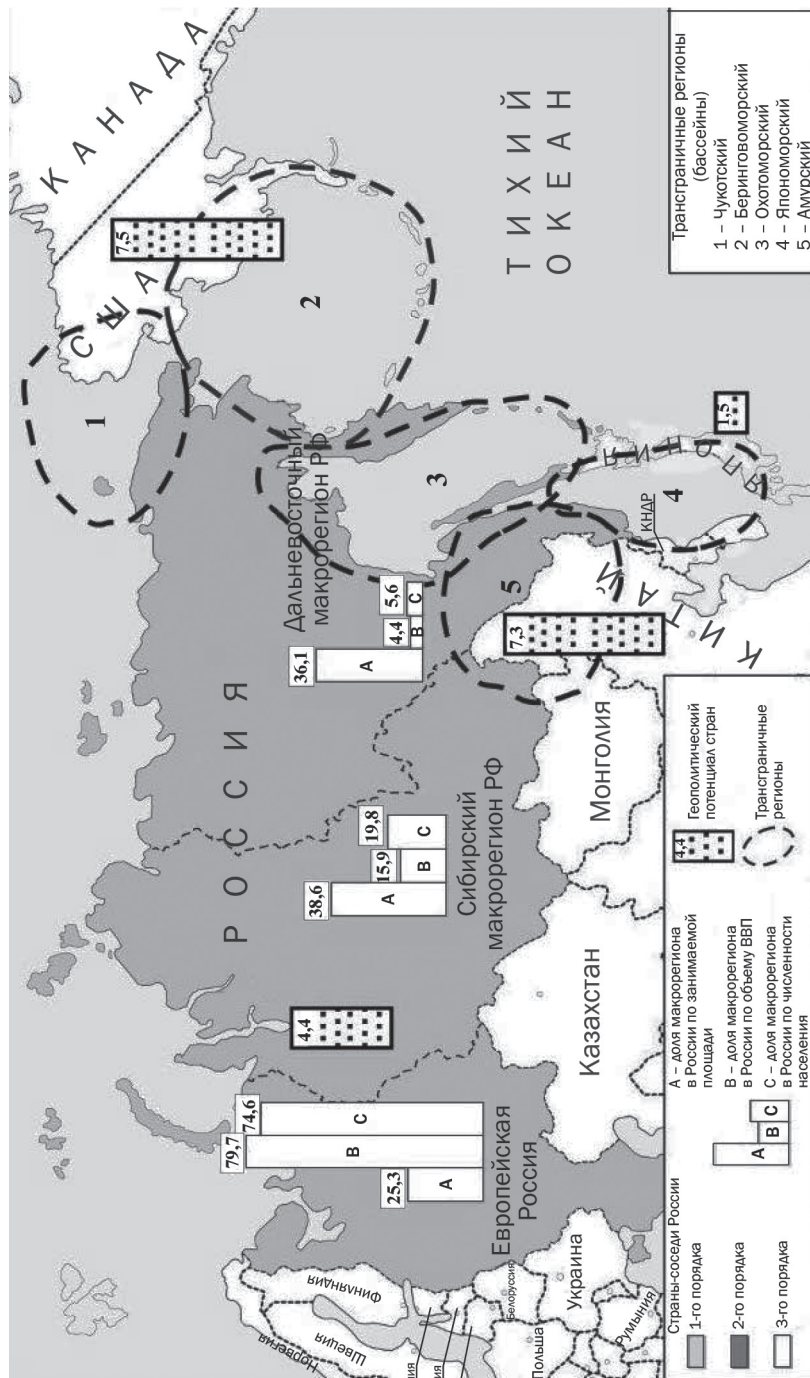


Рис. Асимметрия геополитического положения России [1, с. 80]  
 Fig. Asymmetry of Russia's geopolitical position [1, с. 80]

Мотивировка этого простая: Китай рассматривает Арктику как одну из «новых стратегических границ» мира, созревшую для соперничества и добычи, как зону будущего военного соперничества, поэтому Китай вкладывает значительные средства в арктическую дипломатию, чтобы усилить свое влияние в регионе. Во многих источниках отмечаются миролюбивые намерения Китая как «ответственной крупной страны», которая «не хочет видеть напряженность... и не хочет создавать сферу влияния в Арктике»<sup>1</sup>.

Во «Временном стратегическом руководстве по национальной безопасности США — 2021» («Interim National Security Strategic Guidance») в качестве основных регионов и направлений национальных интересов США указаны Индо-Тихоокеанский регион, Европа и Западное полушарие [12]. С начала XXI в. стратегические интересы США закреплялись в директивном порядке. Так, в январе 2009 г. была опубликована «Директива по арктической политике США» («Arctic Region Policy»), в которой отмечалось, что «в Арктике США имеют широкие фундаментальные интересы в сфере национальной безопасности и готовы действовать независимо, либо в союзе с другими государствами по защите этих интересов». Высшим национальным приоритетом указывалась свобода трансарктических перелетов и свобода мореплавания применительно ко всей Арктике, включая Северный морской путь, и, тем самым, осуществлять «надлежащий контроль» прилегающей акватории<sup>2</sup>. В январе 2021 г. Пентагон утвердил обновленную версию арктической стратегии США под названием «Возвращение господства в Арктике» («Regaining Arctic Dominance»), в которой прямым текстом указаны основные угрозы и вызовы, главным образом, со стороны России и Китая, и способы противодействия им<sup>3</sup>.

### **Великий передел и научно-технологическое освоение Арктики**

Великий передел Арктики сегодня предстает как один из ключевых мегатрендов современности. *Великий*, потому что он достиг вершины длящихся со времен Великих географических открытий научных исследований, которые приобрели в последние десятилетия комплексный характер, охватывающий географические, геофизические, климатологические, океанографические, горно-геологические, биологические и многие другие научные направления. А *передел* — это «перманентная конкуренция за пространство, коммуникации и арктические ресурсы в мирной цивилизованной форме на основе международного права и понимания своих национальных интересов». Ю. Ф. Лукин, проанализировавший данный «Великий передел Арктики», выделил в нем три временных этапа: 1) односторонние действия Канады, США, России/СССР, Дании, Норвегии и ряда других стран по юридическому закреплению статуса арктических территорий (до 1950-х годов); 2) этап преимущественно международно-правового характера раздела акватории и континентального шельфа Северного Ледовитого океана (вторая половина XX в.); 3) этап международной легитимации всего арктического пространства (рубеж XX–XXI вв.) [8, с. 173–177]. Достаточно при-

<sup>1</sup> Ambassador Jin Zhijian in Iceland Published a Signed Article “China Is an Important Force for the Development of the Arctic” in Iceland’s Morning Post // 中华人民共和国驻冰岛共和国大使馆 [Embassy of the People’s Republic of China in the Republic of Iceland]. October 15, 2019 [Электронный ресурс]. URL: <http://is.china-embassy.org/chn/zbqx/gjhz/t1708048.htm> (дата обращения: 20.12.2021).

<sup>2</sup> [Электронный ресурс]. URL: <https://irp.fas.org/offdocs/nspsd/nspsd-66.htm> (дата обращения: 20.12.2021).

<sup>3</sup> Department of Defense Arctic Strategy 2019 [Электронный ресурс]. URL: <https://media.defense.gov/2019/Jun/06/2002141657/-1/-1/1/2019-DOD-ARCTIC-STRATEGY.P> (дата обращения: 20.12.2021); [Электронный ресурс]. URL: <https://topwar.ru/181150-novaja-arkticheskaja-strategija-ssha.html> (дата обращения: 20.12.2021).

вести в качестве примера решения всего комплекса вопросов легитимации проведенную в июле–октябре 2012 г. уникальную Комплексную геолого-геофизическую экспедицию «Арктика-2012», в ходе которой впервые в мире было осуществлено бурение пород дна Северного Ледовитого океана, имеющих возраст раннего кембрия (541–485 млн лет) и мезозоя (252–66 млн лет). Тем самым была доказана континентальная природа поднятия Менделеева, являющегося продолжением шельфа Восточно-Сибирского моря, а фундаментальная наука пополнилась новыми понятиями — «Кембрийский взрыв» и «Великое меловое вымирание» [5, с. 10, 230–233].

Всестороннее исследование современного развития российской Арктики было предпринято авторским коллективом фундаментального труда «Российская Арктика: современная парадигма», в котором детальным образом рассмотрены связи Арктической зоны России с территориями, которые представляют собой «геостратегические оси» континентального евроазиатского развития. Конкретным примером такой оси, одной из главных, срединных на территории России, служит полиресурсная промышленная уральская ось. Более того, российская Арктика на протяжении нескольких десятилетий сложилась как ключевая углеводородная сырьевая провинция в циркумполярной зоне [10]. Ориентируясь на упомянутые выше «геостратегические оси», ныне выстраивается и инфраструктурная (транспортная) геополитика, цель которой заключается в создании единого транспортного-логистического каркаса, связывающего в единое целое железнодорожные, автомобильные, речные, морские и информационные коммуникации на пространстве Большой Евразии. Эти коммуникации позволят соединить в единое целое все территориально-производственные комплексы страны, береговую линию Северной Евразии (российская Арктика) и транспортные потоки за пределы России. Примерами тому служат реализация проектов «Север-Юг» и «Белкомур», продолжение строительства новых веток БАМ и железнодорожного пути до Якутска и далее (это пока еще в проекте) в направлении мыса Дежнева и Магадана, прокладка оптоволоконного кабеля от Мурманска до Владивостока по дну морей Северного Ледовитого и Тихого океанов. Большое внимание уделяется реализации проекта «Трансевразийский пояс „Развитие“» (ТЕРП), который, по мнению А. В. Лукина и В. И. Якунина, позволит России «стать интегратором на Евразийском континенте» [7, с. 228; 9].

## **Заключение**

Представленный выше краткий обзор научных источников позволяет сделать вывод о том, что переход к шестому технологическому укладу не ограничивается лишь коренным преобразованием производственного комплекса страны, но и предполагает необходимость создания единой инфраструктурной архитектуры пространства Большой Евразии (можно даже сказать — «умной» Евразии), в которую органично вписывается российская Арктика. Ее устойчивое развитие в рамках единого проекта «Арктика — XXI век» включает относительно самостоятельные блоки: геополитический, ресурсный, социально-экономический, эколого-природоохранный, технико-технологический, этнокультурный, транспортный, информационно-коммуникационный и др. [3]. Будущее Арктики не должно стать яблоком раздора между государствами — арктическими и неарктическими. Российская наука, достойно отстаивая национальные интересы, на современном этапе своего развития способна обеспечить реализацию рассмотренных в статье проектов.

Вместе с тем необходимо учитывать спектр и характер исследований зарубежных авторов по данной теме. Так, например, З. Лавенгуд усматривает новые геополитические реалии Арктики через призму мир-системного анализа ее уникального «центрально-периферийного» положения и регионального гегемонистского соперничества между НАТО и китайско-российского партнерства [17]. Г. Грициус,



представляя Арктику как зону конфликта между Россией и США, вследствие чего «безопасность становится частью арктического дискурса», утверждает, что Канада и Норвегия, наоборот, мобилизуют арктическое сотрудничество [15]. В рамках программы All Domain Situational Awareness (ADSA), по заверению Б. Джонсона, канадская оборонная политика ставит совместную разведку, наблюдение и рекогносцировку в Арктике в качестве приоритетов оборонных исследований и разработок в части решений проблем *континентальной* обороны [16]. Авторы статьи под весьма примечательным названием «Как насчет Арктики? Геополитические поиски Северного космоса Европейским Союзом» (What about the Arctic? The European Union's Geopolitical Quest for Northern Space) проследили, основываясь на исследовании того, как Европейский Союз на протяжении 2008–2018 гг. наращивал геополитическую активность в арктическом регионе, стал обретать роль нового арктического актора [20]. В заключение следует отметить на примере указанных выше работ и ряда других [13; 18–20; 22–24], что ключевым трендом арктических исследований определилось обеспечение безопасности — не только военной (в национальном, региональном и межрегиональном масштабах), но и экологической, социальной, энергетической безопасности, каждая из которых формируется как ответ на вызов системы глобальных угроз.

## Литература

1. Бакланов П. Я. Геополитические факторы в региональном развитии // Таможенная политика России на Дальнем Востоке. 2020. № 4 (93). С. 75–83.
2. Винокуров Г. Н., Конякин Б. А., Подкорытов Ю. А. Геополитический статус Китая как фактор российской политики ядерного сдерживания Соединенных Штатов // Стратегическая стабильность. 2008. № 2. С. 199–202.
3. Додин Д. А. Устойчивое развитие Арктики (проблемы и перспективы). СПб. : Наука, 2005. 283 с.
4. Кефели И. Ф., Кузнецов Д. И. Евразийский вектор глобальной геополитики. М. : Издательство Юрайт, 2018. С. 199–202.
5. Корнеев О. Ю. Зачем России палеозой Арктиды? Экспедиция «Арктика–2012». СПб. : Нестор-История, 2018. С. 10, 230–233.
6. Кучинская М. Е. Арктика в фокусе внимания США и НАТО и интересы безопасности России // Проблемы национальной стратегии. 2020. № 1 (58). С. 68–89.
7. Лукин А. В., Якунин В. И. Евразийская интеграция и развитие Азиатской России // Пути и пояса Евразии. Национальные и международные проекты развития на Евразийском пространстве и перспективы их сопряжения / под ред. А. В. Лукина, В. И. Якунина. М. : Весь Мир, 2019. 416 с.
8. Лукин Ю. Ф. Многомерность пространства Арктики. Архангельск, 2017. 250 с.
9. Осипов Г. В., Садовничий В. А., Якунин В. И. Интегральная евразийская инфраструктурная система как приоритет национального развития страны. М. : ИСПИ РАН, 2013. 62 с.
10. Российская Арктика: современная парадигма / под ред. акад. А. И. Татаркина. СПб. : Нестор-История, 2014. 844 с.
11. Cline R. S. World Power Assessment. A Calculus of Strategic Drift. Washington, 1975.
12. Interim National Security Strategic Guidance. The White House, Washington, march, 2021.
13. Diener A. C., Grant A., Bennett M. M. Northeast Asia in regional perspective // Asian Geographer. 2021. Vol. 38. N 2. P. 95–118. DOI: 10.1080/10225706.2021.1952778.
14. Steinveg B. The role of conferences within Arctic governance // Polar Geography. 2021. Vol. 44. N 1. P. 37–54. DOI: 10.1080/1088937X.2020.1798540.
15. Gricius G. Conceptualising the arctic as a zone of conflict: The winner of the 15th anniversary award // Central European Journal of International and Security Studies. 2021. N 15 (4). P. 4–30. DOI:10.51870/CEJISS.A150401.
16. Johnson B. T. Sensing the Arctic: Situational awareness and the future of northern security // International Journal. 2021. N 76 (3). P. 404–426. DOI: 10.1177/00207020211048424.
17. Lavengood Z. The evolving arctic in the world-system // Journal of World-Systems Research. 2021. N 27 (2). P. 468–493. DOI: <https://doi.org/10.5195/jwsr>. 2021.1042.

18. *Morgunova M.* The role of the socio-technical regime in the sustainable energy transition: A case of the Eurasian Arctic // *Extractive Industries and Society*. 2021. N 8 (3). DOI: 10.1016/j.exis.2021.100939.
19. *Ramage J., Jungsberg L., Wang S., Westermann S. et al.* Population living on permafrost in the Arctic // *Population and Environment*. 2021. N 43 (1). P. 22–38. DOI: 10.1007/s11111-020-00370-6.
20. *Raspotnik A., Østhagen A.* What about the Arctic? The European Union's Geopolitical Quest for Northern Space // *Geopolitics*. 2021. N 26 (4). P. 1150–1174. DOI: 10.1080/14650045.2019.1670643.
21. *Samarina V. P., Skufina T. P., Savon D. Yu., Shinkevich A. I.* Management of externalities in the context of sustainable development of the Russian Arctic zone // *Sustainability (Switzerland)*. 2021. N 13 (14). DOI: 10.3390/su13147749.
22. *Vääänen V., Zimmerbauer K.* Territory — network interplay in the co-constitution of the Arctic and 'to-be' Arctic states // *Territory, Politics, Governance*. 2021. N 8 (3). P. 372–389. DOI: 10.1080/21622671.2018.1559759.
23. *Wilson R. E.* Analyzing frenemies: An Arctic repertoire of cooperation and rivalry // *Political Geography*. 76 (2020): 102072. DOI: 10.1016/j.polgeo.2019.102072.
24. *Young O. R.* Arctic futures — future arctics? // *Sustainability (Switzerland)*. 2021; 13(16):9420. DOI: 10.3390/su13169420.
25. *Druzhinin A. G.* The Strongholds of Russian Coastal Borderlands: economic dynamics amid geopolitical turbulence // *Baltic Region*. 2020. N 12 (3). P. 89–104. DOI: 10.5922/2079-8555-2020-3-6.

#### Об авторах:

**Кефели Игорь Федорович**, директор центра геополитической экспертизы Северо-Западного института управления РАНХиГС (Санкт-Петербург, Российская Федерация), доктор философских наук, профессор; geokefeli@mail.ru

**Николаенко Анастасия Валентиновна**, заместитель начальника Управления научной работы, доцент кафедры международных отношений Северо-Западного института управления РАНХиГС (Санкт-Петербург, Российская Федерация), кандидат политических наук; nikolaenko-av@ranepa.ru

#### References

1. Baklanov P. Ya. Geopolitical Factors in Regional Development // *Customs policy of Russia in the Far East [Tamozhennaya politika Rossii na Dal'nem Vostoke]*. 2020. N 4 (93). P. 75–83. (In Rus)
2. Vinokurov G. N., Konyakhin B. A. China's Geopolitical Status as a Factor in Russia's United States Nuclear Deterrence Policy // *Strategic Stability [Strategicheskaya stabil'nost']*. 2008. N 2. P. 199–202. (In Rus)
3. Dodin D. A. Sustainable Development of the Arctic (Problems and Prospects). SPb. : Science, 2005. P. 283. (In Rus)
4. Kefeli I. F., Kuznetsov D. I. *Eurasian Vector of Global Geopolitics*. M. : Publishing house URight, 2018. (In Rus)
5. Korneev O. Y. Why Does Russia Need the Paleozoic Arctida? Expedition «Arctics-2012». SPb. : Nestor-History, 2018. (In Rus)
6. Kuchinskaya M. E. The Arctic in the Focus of Attention of the USA and NATO and Russia's Security Interests // *Problems of National Strategy [Problemy natsional'noi strategii]*. 2020. N 1 (58). P. 68–89. (In Rus)
7. Lukin A. B., Yakunin B. I. Eurasian integration and development of Asian Russia // *Ways and belts of Eurasia. National and international development projects in the Eurasian space and prospects for their conjugation* / ed. A. B. Lukin, B. I. Yakunin. M. : Publishing house «The Whole World», 2019. (In Rus)
8. Lukin Y. F. *Multidimensional of the Arctic Space*. Arkhangelsk, 2017. (In Rus)
9. Osipov G. V., Sadovnichiy V. A., Yakunin B. I. Integral Eurasian infrastructure system as a priority of the national development of the country. M. : ICPR RAN, 2013. (In Rus)
10. *Russia Arctics: modern paradigm* / ed. A. I. Tatarkin. SPb. : Nestor-History, 2014. (In Rus)
11. Cline R. S. *World Power Assessment. A Calculus of Strategic Drift*. Washington, 1975.
12. *Interim National Security Strategic Guidance*. The White House, Washington, march, 2021.

13. Diener A. C., Grant A., Bennett M. M. Northeast Asia in regional perspective // *Asian Geographer*. 2021. Vol. 38. N. 2. P. 95–118. DOI: 10.1080/10225706.2021.1952778.
14. Steinveg B. The role of conferences within Arctic governance // *Polar Geography*. 2021. Vol. 44. N 1. P. 37–54. DOI: 10.1080/1088937X.2020.1798540.
15. Gricius G. Conceptualising the arctic as a zone of conflict: The winner of the 15th anniversary award // *Central European Journal of International and Security Studies*. 2021. N 15 (4). P. 4–30. DOI:10.51870/CEJISS.A150401.
16. Johnson B. T. Sensing the Arctic: Situational awareness and the future of northern security // *International Journal*. 2021. N 76 (3). P. 404–426. DOI: 10.1177/00207020211048424.
17. Lavengood Z. The evolving arctic in the world-system // *Journal of World-Systems Research*. 2021. N 27 (2). P. 468–493. DOI: <https://doi.org/10.5195/jwsr>. 2021.1042.
18. Morgunova M. The role of the socio-technical regime in the sustainable energy transition: A case of the Eurasian Arctic // *Extractive Industries and Society*. 2021. N 8 (3). DOI: 10.1016/j.exis.2021.100939.
19. Ramage J., Jungsberg L., Wang S., Westermann S. et al. Population living on permafrost in the Arctic // *Population and Environment*. 2021. N 43 (1). P. 22–38. DOI: 10.1007/s11111-020-00370-6.
20. Raspotnik A., Østhagen A. What about the Arctic? The European Union’s Geopolitical Quest for Northern Space // *Geopolitics*. 2021. N 26 (4). P. 1150–1174. DOI: 10.1080/14650045.2019.1670643.
21. Samarina V. P., Skufina T. P., Savon D. Yu., Shinkevich A. I. Management of externalities in the context of sustainable development of the russian arctic zone // *Sustainability (Switzerland)*. 2021. N 13 (14). DOI: 10.3390/su13147749.
22. Väättänen V., Zimmerbauer K. Territory — network interplay in the co-constitution of the Arctic and ‘to-be’ Arctic states // *Territory, Politics, Governance*. 2021. N 8 (3). P. 372–389. DOI: 10.1080/21622671.2018.1559759.
23. Wilson R. E. Analyzing frenemies: An Arctic repertoire of cooperation and rivalry // *Political Geography*. 76 (2020): 102072. DOI: 10.1016/j.polgeo.2019.102072.
24. Young O. R. Arctic futures — future arctics? // *Sustainability (Switzerland)*. 2021; 13(16):9420. DOI: 10.3390/su13169420.
25. Druzhinin A. G. The Strongholds of Russian Coastal Borderlands: economic dynamics amid geopolitical turbulence // *Baltic Region*. 2020. N 12 (3). P. 89–104. DOI: 10.5922/2079-8555-2020-3-6.

**About the authors:**

**Igor F. Kefeli**, Director of the Geopolitical Expertise Center of North-West Institute of Management of RANEPa (St. Petersburg, Russian Federation), Doctor of Science (Philosophy), Professor; [geokefeli@mail.ru](mailto:geokefeli@mail.ru)

**Anastasia V. Nikolaenko**, Associate Professor of the Chair of International Relations of North-West Institute of Management of RANEPa (St. Petersburg, Russian Federation), PhD in Political Sciences; [nikolaenko-av@ranepa.ru](mailto:nikolaenko-av@ranepa.ru)

# Формирование устойчивой технополитической среды как фактор развития рекурсивной публичной политики в России\*

Каплуненко А. М.

Санкт-Петербургский государственный университет, Санкт-Петербург, Российская Федерация; alekseykaplunenko8395@gmail.com

## РЕФЕРАТ

**Цели.** Концептуализация воздействия технополитической среды на рекурсивные процессы публичной политики; определение ключевых проблем в деятельности российских органов государственной власти, препятствующих повышению устойчивости процессов цифровой политики, направленных на развитие рекурсивного потенциала системы разработки и принятия публичных решений.

**Методы.** Для работы с материалами исследования применен институциональный подход, так как он является традиционным для проведения междисциплинарных исследований, касающихся использования современных информационно-коммуникационных технологий в политико-управленческих процессах, а также позволяет учитывать роль публичных институтов при концептуализации устойчивости технополитической среды и рекурсивности как системного свойства публичной политики.

**Результаты.** Анализ современных подходов к пониманию природы публичной политики показал, что в настоящее время эффективность процессов формирования политической повестки, разработки и принятия решений все больше зависит от места экспертного знания и форм участия акторов в них. Обоснование рекурсивности как системного свойства публичной политики подчеркнуло роль экспертного знания в организации обратной связи между элементами системы как залога ее качественного изменения в качестве «эпистемического объекта». Развитие рекурсивных процессов определяется устойчивостью технополитической среды, которая проявляется в качестве, направленности и динамике институциональных изменений, степени включенности акторов в политические процессы. В Российской Федерации разрабатывается необходимая для рекурсивных процессов технополитическая инфраструктура, но сталкивается с барьерами политико-управленческой ригидности и несовершенства правового регулирования. Важными направлениями деятельности государства в сфере их преодоления являются развитие цифровой грамотности всех участников публичной политики, координация, обновление законодательства и развитие новых институтов межсекторного сотрудничества в сфере цифровизации.

**Выводы.** Рекурсивность в публичной политике выступает принципом, стимулирующим акторов к систематическому мониторингу политико-управленческих процессов, что определяет эволюционную динамику последних. Цифровая политика задает условия для встраивания рекурсивных процессов в контекст формирования политической повестки, разработки и принятия решений. Полученные в ходе исследования результаты поднимают актуальные для современной политической науки вопросы в контексте технополитического развития государства и могут быть дополнены как теоретическими, так и прикладными разработками.

**Ключевые слова:** публичная политика, институты, рекурсия, политический процесс, цифровая политика, цифровые технологии, устойчивость

**Для цитирования:** Каплуненко А. М. Формирование устойчивой технополитической среды как фактор развития рекурсивной публичной политики в России // Управленческое консультирование. 2022. № 3. С. 28–40.

\* Статья подготовлена при финансовой поддержке РНФ (грант № 19-18-00210 «Политическая онтология цифровизации: исследование институциональных оснований цифровых форматов государственной управляемости»).

## The Formation of a Stable Technopolitical Environment as a Factor in the Development of Recursive Public Policy in Russia

Aleksey M. Kaplunenko

Saint Petersburg State University, Saint Petersburg, Russian Federation; alekseykaplunenko8395@gmail.com

### ABSTRACT

*Aims.* Conceptualization of technopolitical sphere impact on recursive processes of public policy; defining key problems that inhibit public authorities from improving digital politics stability essential for developing public policy recursive potential.

*Methods.* The work is based on institutional approach traditional for conducting interdisciplinary research about using informational and communicative technologies in politics and governance. Moreover, it is helpful for considering meaning of public institutes in the scope of conceptualization of technopolitical sphere stability and recursiveness as an attribute of public policy.

*Results.* Recent approaches to understanding the essence of public policy define the efficiency of shaping political agenda, developing and making decisions as more and more dependent on expert knowledge and ways of political participation. Based on the recursiveness as a public policy attribute there is made a point of expert knowledge for building and keeping feedback linking between system elements as a key principle of public policy change as an «epistemic thing». Recursive processes progression depends on stability of technopolitical sphere that rests upon quality, direction and dynamics of institutional change, political inclusiveness. As for Russia, building technopolitical infrastructure necessary for recursive processes is in progress now and meet a wide range of political and governmental rigidity, legal framework insufficiency. In order to overcome it, public authorities shall pay attention to total improving the digital literacy, coordination, legal framework update and developing new institutes of digital intersectoral collaboration.

*Conclusion.* In public policy and its actors recursiveness serves as a principle of systematic monitoring politics and governance which defines evolutionary dynamics of these processes. Digital politics creates conditions for building recursive processes into the context of shaping political agenda, developing and making decisions. The research results highlight issues significant for contemporary political science in the context of technopolitical national development and can be enhanced with both theoretical and applied research.

*Key words:* public policy, institutes, recursion, political process, digital politics, digital technologies, stability

**For citing:** Kaplunenko A. M. The Formation of a Stable Technopolitical Environment as a Factor in the Development of Recursive Public Policy in Russia // Administrative consulting. 2022. N 3. P. 28–40.

### Введение

В настоящее время цифровизация является глобальным трендом оптимизации управленческих процессов. Как этап автоматизации, она представляет особую ценность для современных экономических процессов. Внедрение цифровых технологий затронуло также и сферу государственного управления. При их посредничестве в странах развитой демократии стали меняться парадигмы публичного управления: строго иерархические модели сменились менеджеральными, а те, в свою очередь, сетевыми. В более авторитарных странах изменения оказались менее заметными. Тем не менее мировое распространение интернет-технологий, с одной стороны, усилило массовость, разреженность общества, а с другой — стимулировало появление новых форм консолидации идей и интересов отдельных людей. Наступила информационная эпоха (по М. Кастельсу), в которой главными ресурсами общественного развития являются информация и потоки коммуникаций.

Новая культура приносит новые вызовы, и это коснулось, в первую очередь, государственного управления, которое, в отличие от предпринимательства, испытывает гораздо больше сложностей в плане адаптации к разного рода социальным изменениям. В данном случае стоит обратить внимание на трансформацию процессов и технологий публичной политики — разработки, принятия, внедрения и оценки общественно значимых решений в Российской Федерации. Данное государство в течение 20 лет проводит политику информатизации государственного сектора, однако даже в современном состоянии перехода от электронного правительства к цифровому продолжает испытывать сложности по установлению диалога между органами власти и гражданами. По мнению автора, проблема управляемости заключается в несоответствии современной технополитической среды РФ требованиям формирования новой публичной политики, центральную роль в которой занимали бы механизмы обратной связи.

Гипотеза исследования гласит, что рекурсивность как свойство информационно сложных систем характерно и для публичной политики, однако его раскрытию может способствовать только создание и поддержание устойчивых взаимодействий политико-управленческих и информационно-коммуникационных технологий. Соответственно целями исследования являются разработка концептуальных оснований влияния технополитической среды публичной политики на ее рекурсивность, а также определения проблемных зон деятельности органов власти по повышению устойчивости процессов взаимодействия политических и цифровых информационно-коммуникационных технологий, направленных на развитие рекурсивного потенциала системы разработки и принятия социально значимых решений в России.

Непосредственно по теме исследования к настоящему времени опубликовано относительно мало научных работ. В связи с этим теоретическая важность исследования заключается в необходимости производства нового знания по сформулированной выше проблеме на основе систематизации данных из различных источников научной литературы. В свою очередь, практическая значимость обусловлена возможностью применения его результатов в деятельности органов государственной власти РФ при проектировании политической повестки и разработке необходимых решений.

## Материалы и методы

В основу исследования заложены научные труды на тему публичной политики как комплекса практик по разработке, принятию, внедрению, оценки общественно значимых решений, обеспечивающих управляемость политической системы. Среди этих трудов особое место занимают работы таких зарубежных авторов, как Х. Коулбач, Х. Хекло, П. Сабатье, писавших о социально-когнитивных и организационных аспектах природы публичной политики. Среди российских исследований выделяются работы Н.А. Шматко и Л.В. Сморгунова, в которых авторы стремились систематизировать научные результаты названных и других зарубежных авторов и оценить их релевантность российским реалиям.

В условиях сетевизации и цифровизации социально-политических отношений возрастает роль рекурсивности как параметра возрастающей сложности информационно-коммуникационной системы публичной политики. Относительно близкими данной теме оказались постсоциальные исследования Н. Лумана, Е.Н. Иващенко, а также современная работа С.С. Православского о рекурсивных механизмах в социальных системах.

Весомым дополнением имеющихся материалов послужили статьи, доклады и монографии на тему опыта цифровизации государственного управления в России и за рубежом. Так, Ч. Коулман обращает внимание на тенденцию сопряжения

политических и цифровых технологий, которая задает новые требования организации управления и способствует появлению особых социально-политических последствий. Л. В. Сморгунов подчеркивает роль социотехнических ассамблеж (функциональных объединений социальных практик и технико-алгоритмических возможностей устройств, приложений и онлайн-сервисов) в формировании сетевых отношений гражданского общества и государства, а также необходимость учета этого опыта в России. Н. Г. Выжимова, Е. Ю. Иванова, Е. А. Колесниченко, Е. И. Добролюбова и др. отмечают важность выстраивания ответственной цифровой политики на основе системы четких показателей ее результативности, в частности, эффективности вовлечения граждан в управление государством.

Для работы с данными использован институциональный подход, который, по замечанию А. В. Чугунова, «традиционно применяется для анализа явлений и процессов, которые относятся к междисциплинарным темам на стыке информатики, политологии и методов государственного управления» [16, с. 66], а также позволяет определить возможности и ограничения, предоставляемые разнообразными концептуальными рамками. Результаты анализа всех вышеуказанных научных работ послужили фундаментом концептуализации устойчивости технополитической среды и рекурсивности как системного свойства публичной политики.

## Результаты

*Современные подходы к пониманию сущности публичной политики.* В настоящее время публичная политика представляет собой сложный социальный феномен, являющийся объектом мультидисциплинарного изучения. Публичная политика тесно связана с политическим устройством государства и его режимом. Г. Алмонд и Б. Пауэлл отмечали, что публичная политика является неотъемлемой частью деятельности правительств, поэтому обычно предстает в форме политики выделения, распределения и перераспределения ресурсов, а также управления поведением населения через соответствующие экономические и символические практики [19, р. 120]. В современной политической науке она понимается, прежде всего, как ключевая фаза политического процесса [14, с. 17], которая может проявляться как особая сфера деятельности (здравоохранение, образование и т. д.); совокупность практик выражения политических интересов и намерений, предположений, разработки, принятия и исполнения правительственных решений; система их нормативно-правового обеспечения (законы и программы); совокупность промежуточных и конечных результатов [20, р. 23].

В условиях информационного перенасыщения общества и распространения более совершенных технологий работы с данными возрастает роль экспертного знания, гражданского участия и в целом организации диалога между государством и обществом. Так, Х. Коулбач пишет, что в процессуальном плане публичная политика ближе всего к переговорному процессу, в рамках которого происходит коллективная разработка политического курса [22, р. 22]. Обращаясь к исследованиям П. Сабатье и Х. Дженкис-Смита, следует подчеркнуть также влияние фактора неизвестности, что заставляет людей сомневаться и коллективно участвовать в решении сложных общественно значимых проблем в виде коалиций общественных интересов [28, р. 19]. Благодаря включенности этих групп акторов, а также «лидеров защиты общественных интересов», к которым относятся активисты различных движений, представители экспертного сообщества, в дискурс и практическое поле публичной политики, происходит продвижение отдельных реформ и инноваций. Среди российских исследователей на это впервые указала Н. А. Шматко, обозначив публичную политику как «симбиоз политического действия, научной рефлексии и акта масс-медийной коммуникации. В основном она осуществляется в порядке интервенции в сферу

политики экспертов, аналитиков, специалистов в области социальных наук, «интеллектуалов», публицистов и журналистов». Автор также отмечает, что публичная политика реализуется не только как совокупность практических акций, превентивных мер, контроля, регуляции, публичных обсуждений, но и как ансамбль категорий социального восприятия, легитимных номинаций, социальных классификаций и иерархий, определений нормы и девиации, оценочных суждений [17, с. 110]. Данный подход в наибольшей степени соответствует проблеме настоящего исследования, однако важно иметь в виду, что в контексте цифровизации политическое действие как участие не ограничивается только известными форматами (конвенциональным, потребительским, протестным и волонтеристским), но также предстает в виде цифрового участия [29].

*Теоретическое обоснование рекурсивности как системного свойства публичной политики.* На фоне информационного усложнения социальных систем и процессов возрастает актуальность постулатов кибернетики второго порядка, суть которой заключается в отрицании возможности объективного наблюдения какой-либо системы — наблюдатель сам является частью этой системы, в связи с чем результат наблюдения (например, построение модели) оказывается зависим от возможностей восприятия наблюдателя как такой же кибернетической системы. В отличие от кибернетики первого порядка новое направление старается ликвидировать проблему «черного ящика» через постановку проблемы раскрытия отношений между элементами системы как наблюдаемыми наблюдателями. Для исследователей социальных феноменов в данном случае особое значение приобретает свойство рекурсивности системы. Рекурсия является не просто циклом обратной связи или итерацией — это «процесс, в котором результат каждого следующего шага определяется обработкой данных предыдущего шага в соответствии с определенным механизмом преобразования входящих данных» [13, с. 87]. Обладание рекурсивными процессами лежит в основании способности информационно сложной системы к самовоспроизводству (или аутопойезису) через интеграцию контингентности, непрогнозируемых эффектов, порождаемых взаимодействиями ее элементов. К таким системам относятся прежде всего человеческое общество, конструируемое коммуникацией, которая, как пишет Н. Луман, в свою очередь, строится на логике различений, а не на предзаданных рациональных установках. Коммуникативный процесс каждый раз самопорождается за счет примыкания одной операции к другой, которое нигде в результатах коммуникации не обнаруживается [10, с. 143].

Обратившись к работам вышеуказанных авторов в контексте «обучаемых политик» [24, р. 305] и с учетом изучения уроков как характеристики процесса выработки политики [27, р. 205] и результатов анализа процессов аутопойезиса «эпистемических вещей» в социальных системах [7, с. 88], удалось сформировать концептуальные основания публичной политики не просто как ограниченной институциональными рамками последовательности циклов формирования и реализации политической повестки, но как объекта социально-политической реальности, способного развиваться по мере роста внутренней информационной сложности и разрастания внутрисистемных рекурсивных процессов, направленных на интеграцию контингентных эффектов взаимодействий подсистем за счет включения в практики разработки, принятия, внедрения и оценки общественно значимых политических решений представителей экспертных сообществ. Таким образом, публичную политику можно рассматривать как «эпистемический объект» — систему, динамическое равновесие которой зависит от механизмов производства и распределения публичного знания, благодаря которым акторы способствуют ее трансформации и расширению [8, с. 11].

*Концептуальные рамки технополитической среды и характеристики ее устойчивости.* Данное понятие можно определять как в широком, так и в узком смыслах. В первом случае оно соответствует тому, что С. Коулман называет соединением



политических и цифровых технологий [23, р. 2]. Образующая в результате данного синтеза цифровая политика представляет собой особое пространство (прежде всего, виртуальное) проблем и решений, которое открывает новые возможности диалога и сотрудничества государства и общества. При этом оно по-прежнему зависит от этических, социально-экономических и политико-организационных институтов, выступающих ее регуляторами. Во втором случае следует говорить о технополитической среде в смысле рекурсивного самоподобия, т. е. как открытой системе-элементе, контролируемой социально-этическими, политико-правовыми и техническими (алгоритмические ограничения информационных систем) институтами разных управленческих уровней (например, муниципальный и региональный, частный и публичный) и результат деятельности которой выступает основанием для развития более масштабной системы. Такое понимание основывается, с одной стороны, на институциональной модели электронного управления А. В. Чугунова, в которой традиционные институты государственной власти и гражданского общества образуют множество соподчиненных и смежных систем отношений при посредничестве электронных институциональных образований вроде инфраструктуры электронного правительства, цифровой экономики и социальных сетей [16, с. 68]. С другой стороны, рекурсивный характер отношений в технополитической среде основан на институциональной структуре взаимодействий в публичных социотехнических системах (ПСТС), предложенной К. С. Кондратенко в качестве ««минимальной» модели дискуссии в ПСТС, в которой граждане задают повестку дня, органы государственной власти выступают в качестве модератора дискуссии, а контроль за соблюдением правил дискуссии выполняют технологии и технические акторы» [9, с. 14]. К рекурсивным процессам в государственном управлении можно отнести также интероперабельность, т. е. цифровой обмен информацией между правительственными агентствами и государственными служащими [11, с. 21].

Устойчивость политической системы представляет собой «одно из ее свойств, характеризующееся потенциальной способностью оставаться в рамках существующих параметров и критериев, а также возвращаться в исходное положение при воздействии внешних и внутренних факторов, при этом сохраняя поступательное движение в заданной совокупности политических координат» [4, с. 22]. Исходя из этого определения и вышеуказанных взглядов на рекурсивный характер публичной политики, можно сказать, что устойчивость ее технополитической среды зависит от следующих ключевых показателей: качества, направленности и динамики институциональных изменений, степени включенности акторов в политический процесс. Первые три параметра тесно связаны с результативностью политического дизайна как совокупности усилий, направленных на более или менее систематическое развитие эффективных политик на основе экспертного и опытного знания, примененного к разработке и принятию курсов действий, в той или иной степени способствующих достижению поставленных целей в специфических политических контекстах [25, р. 284]. Инклюзивность гражданских, предпринимательских и государственных элементов обеспечивает ресурсную базу политического дизайна и, в свою очередь, зависит от коммуникационной инфраструктуры их взаимоотношений и уровня институционального доверия.

*Особенности технополитической среды как условия совершенствования публичной политики в Российской Федерации.* С точки зрения цифровой политики, в настоящее время государство имеет ряд проблем в ее реализации. Так, Е. И. Добролюбова, ссылаясь на результаты проведенного Центром технологий государственного управления ИПЭИ РАНХиГС анализа федерального проекта «Цифровая экономика Российской Федерации», пишет, что сегодня в стране показателями внедрения цифровых технологий «измеряются не конечные результаты цифровой трансформации (например, повышение качества государственных и муниципальных услуг или качества

принятия управленческих решений), а просто сам факт перевода взаимодействия с государством (и государственных органов между собой) в электронный вид, что само по себе не гарантирует ни экономии времени, ни снижения издержек» [6, с. 58]. Таким образом, в действиях государственных властей на данный момент прослеживается преимущественно инструменталистский подход к политике внедрения цифровых технологий в публичное управление, т. е. технологический баланс смещен в сторону цифровой трансформации как продолжения политики другими средствами и цифровизации ради цифровизации. Исследование Н. Г. Выжимовой, Е. Ю. Ивановой и Е. А. Колесниченко показало, что «низкая результативность системы, несогласованность реальных действий разных уровней власти, излишний бюрократизм и перегруженность управляющей системы» породили «переизбыток административной активности одновременно с нарушением функции контроля, блокирование на долгое время общественных инициатив и общественного контроля, что привело...к нарушению равновесия между институтами государственного и общественного управления» [3, с. 465]. Обращаясь к докладу Высшей школы экономики о потенциале сокращения численности и оптимизации федеральной исполнительной власти, также можно отметить такие факторы, как централизация государственного управления, многолетняя внутренняя правительственная конкуренция, избыток исполнителей и нехватка штатных аналитиков и экспертов по вопросам цифровой политики, проблемы адаптации «доцифровой» административной культуры к новым технологическим условиям<sup>1</sup>. Исходя из этого, в контексте синтеза политико-управленческих и цифровых технологий в России наблюдаются очевидные сложности с контролем первых, что, в свою очередь, препятствует эффективному освоению вторых. Кроме того, как отмечает В. А. Гуторов в отношении России, ссылаясь на результаты исследования К. Недермана и Л. Фицджеральда, современные технологии, являясь элементами существующего социального порядка, используются, в первую очередь, для его поддержки и едва ли могут послужить основаниями для каких-либо радикальных социальных экспериментов». Отсюда он делает вывод, что «посредническая миссия компьютерной техники ведет в противоположном направлении, усиливая манипулятивные возможности... способствуя созданию нового вида иерархии, «патриархии», а отнюдь не прямой демократии» [5, с. 418].

В настоящее время Россия, как и остальные страны, находится в состоянии перехода от электронного управления, характеризующегося акцентом на оказании госуслуг удаленно посредством ИКТ, к цифровому, в котором ключевое место отводится созданию ориентированной на пользователей информационной экосистемы с широкими возможностями обратной связи. Вопросы формирования технополитической среды могут решаться не всегда своевременно и в полной мере ввиду институциональных и технологических ограничений, поэтому важно прилагать усилия для достижения устойчивого взаимодействия, выравнивания друг с другом текущих процессов разработки, принятия, внедрения и оценки публичных политических решений и использования цифровых технологий как катализаторов этих процессов.

*Определены «Зоны роста» органов государственной власти по повышению устойчивости процессов взаимодействия политических и цифровых информационно-коммуникационных технологий, направленных на развитие рекурсивного потенциала публичной политики в России:*

1) стимулировать повышение уровня цифровой грамотности представителей гражданского общества, государственной и муниципальной властей, принимающих

<sup>1</sup> Слишком много узнали. ВШЭ предлагает продолжить оптимизацию штатов правительства // Издательский дом «Коммерсантъ». 2020. 21 декабря [Электронный ресурс]. URL: [https://www.kommersant.ru/doc/4624995?utm\\_referrer=https%3A%2F%2Fzen.yandex.com](https://www.kommersant.ru/doc/4624995?utm_referrer=https%3A%2F%2Fzen.yandex.com) (дата обращения: 14.09.2021).

общественно значимые политические решения. Развитие навыков работы с информацией в интернет-среде, пользования государственными сервисами и краудсорсинговыми платформами позволит сформировать социотехнические ассамбляжи — функциональные объединения пользовательских знаний и интересов и цифровых алгоритмических возможностей — для координации взаимодействий акторов, что обеспечит их рекурсивную включенность в процессы публичной политики;

- 2) обеспечить согласованность и систематическое обновление российского законодательства, муниципального, регионального и федерального уровней об использовании цифровых технологий в процессах организации публичного управления и обеспечения участия в нем представителей различных групп интересов. Это позволит сформировать единую систему технических стандартов и правовых институтов цифрового взаимодействия органов власти с населением и коммерческими структурами;
- 3) способствовать распространению и институционализации новых форм сотрудничества органов власти и гражданского общества — привлечения краудсорсинговых ресурсов для развития бюджетной, инвестиционной и инновационной политики в регионах и городах федерального значения. Это даст возможность выстроить комплекс сетей обратной связи, который позволит в проактивном режиме формировать политическую повестку и интегрировать возникающие социально-политические эффекты взаимодействий акторов в систему разработки и принятия общественно значимых управленческих решений.

## Обсуждение

Результаты исследования позволили увидеть значимость технополитических процессов для развития рекурсивного потенциала публичной политики. Анализ современной литературы показал, что публичная политика как механизм и как пространство постановки и решения общественно значимых проблем стремится к усложнению, чему способствует усовершенствование технологий производства публичного знания и управления им для принятия социально значимых решений. Эти наблюдения подтверждают современные представления о том, что практики и формы коммуникации могут определять структурные особенности политической составляющей общественной жизни [2, с. 80]. Для цели настоящего исследования такое понимание сути публичной политики является фундаментальным, так как новые технологии и формирующиеся институты расширяют структуру политических возможностей и требуют все более продвинутых решений по обеспечению их устойчивых взаимодействий.

Рекурсивность в публичной политике является характерным признаком информационного усложнения системы разработки и принятия решений. Обзор литературы по рекурсивности показал, что исследование соответствующих процессов в публичной политике тесно связано с информационной эволюцией общества и практик коммуникации в целом. Некоторые авторы отмечают возможность дополнения дискурсивной модели управления символическим капиталом моделью рекурсивной, позволяющей первой проявлять себя не только на габитусном, но и на институциональном уровне. По их мнению, ключевым инструментом реализации рекурсивной модели является безличная рефлексивная фактофиксация, выраженная, например, в прозрачной системе электронного документооборота [15, с. 102]. В контексте сближения политико-управленческих и информационных технологий интерес к рекурсивности вызван современной ориентацией на построение «общества знаний» при помощи автоматизации рутинных процессов обработки, передачи и хранения данных, или алгоритмизации. Последняя, в свою очередь, стала результатом влияния формальной логики и теории

вычислимости на интуитивный концепт «механизации процессов» как характерного элемента европейской культуры [30, р. 6]. Из этого можно заключить, что представления о рекурсивности имеют гораздо более глубокие корни и связаны с фундаментальными представлениями об организации управления.

Исследование концептуальных оснований взаимодействий политических и информационно-коммуникационных технологий принципиально важно для понимания специфики формирования современной устойчивой технополитической среды как фактора публичной политики. При этом устойчивость должна обеспечиваться не только на уровне развития формальных институтов (в частности, права) но и, прежде всего, в области организации и координации сетевых взаимодействий индивидов, организаций и социотехнических ассамбляжей. Здесь следует привести две точки зрения, которые могут быть полезны для дальнейшего исследования механизмов обеспечения устойчивости технополитической среды. В первом случае, основываясь на положениях акторно-сетевой теории Б. Латура и экономики соглашений, исследователи делают акцент на рефлексивности как характеристике опосредованного интернет-технологиями управления. Рефлексивность следует рассматривать как свойство акторов не только анализировать свое положение в социально-политической среде, но и критически осмысливать соответствие или несоответствие существующих практик своим ожиданиям и критериям оценки эффективности. Координация, будучи паттерном взаимодействия акторов и социальных структур (взаимного наблюдения) по умолчанию, в критические моменты, т. е. когда существующие правила и нормы отношений оказываются нерелевантными изменившемуся социальному порядку, обретает рефлексивный характер и переходит в управление как таковое, на основе которого возможны урегулирование возникших противоречий и пересмотр неэффективных институтов [26, р. 1415]. Во втором случае, основываясь на переосмыслении элементов акторно-сетевой теории Б. Латура и теории риска У. Бека, а также опираясь на взгляды Ж. Делеза, Б. Эванса и Дж. Рид, автор пишет, что сущность нового публичного управления определяется постоянным мониторингом вышеназванных эффектов, порождаемых взаимодействиями институтов, органов власти, социальных групп, отдельных индивидов и т. д. друг с другом, при этом мониторинг не ограничивается одним лишь наблюдением. Его принцип функционирования выражается в сенситивном и респонсивном характере поведения акторов, позволяющем им выстраивать не иерархическую и централизованную структуру, но гибкую, разветвленную и при этом устойчивую сеть механизмов реагирования на эффекты от социально-политических взаимодействий [21, р. 37].

Конструирование технополитической среды в России, как показал обзор теоретической литературы и прикладных исследований, сопряжен с широким спектром институциональных проблем. Отечественную политику цифровизации некоторые авторы сегодня относят к континентальной модели, согласно которой государство определяет правила взаимодействия всех участников информационного рынка [1, с. 10], при этом уделяя недостаточно внимания фактору ригидной административной культуры, сложившейся в результате радикальных государственных изменений и являющейся главным барьером на пути к качественной трансформации государственного управления и публичной политики, в частности. В то же время в России частично созданы и продолжают создаваться возможности для межсекторного партнерства (государство, бизнес и общество). Можно отметить несколько категорий интернет-площадок для консолидации массовых гражданских инициатив и привлечения внимания органов власти к решению социально значимых проблем: «работа с обращениями граждан, краудсорсинговые и краудфандинговые платформы, волонтерские сервисы, группы по обмену мнениями граждан» [12, с. 89]. Таким образом, формирование технополитической среды при регулирующей роли государства как источника цифрового предложения получает основной запрос снизу,

со стороны граждан и их объединений. Приведенные ранее направления деятельности органов власти по повышению устойчивости технополитической среды в России призваны обратить внимание государства на данный запрос, что в дальнейшем должно способствовать развитию рекурсивного подхода к публичной политике в рамках концепции общественно-государственного управления [18, с. 215].

## Заключение

Проблематика рекурсивности в публичной политике является перспективным направлением институциональных исследований, так как в дальнейшем это может внести вклад в совершенствование всего механизма разработки, принятия и оценки социально значимых решений. В рамках данной статьи сделан акцент на проблеме формирования устойчивой технополитической среды как фактора развития рекурсивной публичной политики в российских институциональных реалиях. В ходе теоретического исследования удалось: подчеркнуть роль публичного знания, форм и степени включенности акторов в процедуры формирования повестки и принятия решений как ключевых элементов облика современной публичной политики; определить актуальность рекурсивности как свойства сложных информационных систем для механизма современной публичной политики; выявить черты устойчивости технополитической среды как условия рекурсивности публичной политики; обозначить широкий ряд институциональных политико-управленческих и правовых барьеров, препятствующих стабильному развитию технополитической среды как компонента российской публичной политики; разработать рекомендации для представителей государства как ключевого регулятора и координатора цифровизации в России, направленные на развитие рекурсивного потенциала публичной политики. В условиях тренда цифровизации как стратегии оптимизации управленческих процессов рекурсивность является не просто свойством информационно сложных систем, но принципом, стимулирующим акторов вести систематический мониторинг системных процессов, что определяет эволюционную динамику последних. Практики взаимодействия политических и информационно-коммуникационных технологий задают условия для встраивания рекурсивных процессов в контекст формирования политической повестки, разработки, принятия и оценки общественно значимых решений. Полученные результаты задают конкретные направления исследования в рамках обозначенной выше проблематики и могут быть дополнены как теоретическими, так и прикладными разработками.

## Литература

1. Авцинова Г. И. Политика цифровизации в современной России: особенности формирования и перспективы развития // PolitBook. 2019. № 4. С. 6–20.
2. Володенков С. В. Роль информационно-коммуникационных технологий в современной политике // Антиномии. 2018. № 2. С. 69–86.
3. Выжимова Н. Г., Иванова Е. Ю., Колесниченко Е. А. Цифровизация управления как фактор развития современного государства // Бюллетень науки и практики. 2018. № 5. С. 465–473.
4. Гришин О. Е. Устойчивость политической системы: понятие, подходы, регуляторы // Современные проблемы науки и образования. 2015. № 1. С. 19–24.
5. Гуроров В. А. Политика: наука, философия, образование. СПб. : СПбГУ, Факультет политологии, 2011.
6. Добролюбова Е. И. Цифровизация государства: ловушки и перспективы // Экономическое развитие России. 2020. № 3. С. 58–61.
7. Ивахненко Е. Н. Аутопойезис «эпистемических вещей» как новый горизонт построения социальной теории // Вестник РГГУ. Сер. «Философия. Социология. Искусствоведение». 2015. № 5. С. 80–91.
8. Каплуненко А. М. К вопросу о концептуальных основаниях публичной политики как «эпистемического объекта» // Демократия и управление: Информационный бюллетень гранта

- РНФ № 19-18-00210 «Политическая онтология цифровизации: исследование институциональных оснований цифровых форматов государственной управляемости». 2021. № 1. С. 8–12.
9. Кондратенко К. С. Институциональная рекурсивность публичных социотехнических систем // Демократия и управление: Информационный бюллетень гранта РНФ № 19-18-00210 «Политическая онтология цифровизации: исследование институциональных оснований цифровых форматов государственной управляемости». 2021. № 1. С. 13–17.
  10. Луман Н. Реальность массмедиа. М. : Праксис, 2005.
  11. Неверов К. А. Интероперабельность в государственном управлении как рекурсивный процесс // Демократия и управление: Информационный бюллетень гранта РНФ № 19-18-00210 «Политическая онтология цифровизации: исследование институциональных оснований цифровых форматов государственной управляемости». 2021. № 1. С. 18–22.
  12. Никовская Л. И. Гражданское сознание и гражданское общество // Разум на распутье: общественное сознание между прошлым и будущим: Сб. науч. статей. М. : Аспект Пресс, 2017.
  13. Православский С. С. Рекурсивные механизмы в социальных системах // Научный альманах. 2018. № 5–3. С. 86–91.
  14. Публичная политика: институты, цифровизация, развитие / под ред. Л. В. Сморгунова. М. : Аспект Пресс, 2018.
  15. Рязанов А. В., Демидова М. В. Модели дискурсивного и рекурсивного управления символическим капиталом в социально-экономических системах // Вестник Поволжского института управления. 2015. № 4. С. 96–104.
  16. Чугунов А. В. Институциональная модель электронного управления: основные акторы и механизмы их взаимодействия // Государство и граждане в электронной среде. 2018. № 2. С. 66–70.
  17. Шматко Н. А. Феномен публичной политики // Социологические исследования. 2001. № 7. С. 106–112.
  18. Якимец В. Н., Никовская Л. И. Гражданское участие, межсекторное партнерство и интернет-технологии публичной политики // Социальные и гуманитарные знания. 2019. № 3. С. 208–223.
  19. Almond G., Powell B. Comparative politics today. A world view. Glenview; Boston; London : Scott, Foresman and Company, 1988.
  20. Cairney P. Understanding Public Policy. Theories and Issues. London : Palgrave Macmillan, 2012.
  21. Chandler D. Digital governance in the anthropocene: the rise of the correlational machine // Chandler D., Fuchs C. (eds.). Digital objects, digital subjects: interdisciplinary perspectives on capitalism, labour and politics in the age of Big Data. London : University of Westminster Press. 2019.
  22. Colebatch Hal K. Policy. University of Minnesota Press. 1998.
  23. Coleman S., Freelon D. Introduction: conceptualizing digital politics // Coleman S, Freelon D. (eds.). Handbook of digital politics. Cheltenham-Northampton: Edward Elgar Publishing, 2015.
  24. Hecl H. Modern social politics in Britain and Sweden: from relief to income maintenance. New Haven : Yale University Press, 1974.
  25. Howlett M. Policy Design: What, Who, How and Why? // L'instrumentation et ses effets. Paris : Presses de Sciences Po. 2014.
  26. Hofmann J., Katzenbach C., Gollatz K. Between coordination and regulation: finding the governance in Internet governance // New Media and Society. 2017. N 9. P. 1406–1423.
  27. Morrison T. Actionable learning. A handbook for capacity building through case-based learning. Tokyo : Asian Development Bank Institute, 2002.
  28. Sabatier P. A., Jenkins-Smith H. C. Policy change and learning: an advocacy coalition approach. Boulder, CO : Westview Press. 1993.
  29. Theocharis Y., van Deth J. W. The curious case of digitally networked participation conceptualizing and measuring digitally enabled political participation // Social Science Research Network's eLibrary [Electronic source]. URL: <https://ssrn.com/abstract=2657082> (accessed: 15.09.2021).
  30. Totaro P., Ninno D. Algorithms and the practical world // Theory, Culture and Society. 2016. N 1. P. 1–14.

#### Об авторе:

**Каплуненко Алексей Михайлович**, стажер-исследователь факультета политологии Санкт-Петербургского государственного университета (Санкт-Петербург, Российская Федерация); [alekseykaplunenko8395@gmail.com](mailto:alekseykaplunenko8395@gmail.com)

## References

1. Avtsinova G. I. Digitalization policy in modern Russia: features of formation and development prospects // *PolitBook*. 2019. N 4. P. 6–20 (in Rus).
2. Volodenkov S. V. The role of information and communication technologies in modern politics // *Antinomy [Antinomii]*. 2018. N 2. P. 69–86 (in Rus).
3. Vyzhimova N. G., Ivanova E. Yu., Kolesnichenko E. A. Digitalization of management as a factor in the development of the modern state // *Bulletin of Science and Practice [Byulleten' nauki i praktiki]*. 2018. N 5. P. 465–473 (in Rus).
4. Grishin O. E. Sustainability of the political system: concept, approaches, regulators // *Modern problems of science and education [Sovremennye problemy nauki i obrazovaniya]*. 2015. N 1. P. 19–24 (in Rus).
5. Gutorov V. A. *Politics: science, philosophy, education*. SPb.: St. Petersburg State University, Faculty of political science, 2011 (in Rus).
6. Dobrolyubova E. I. Digitalization of the state: traps and prospects // *Economic development of Russia [Ekonomicheskoe razvitiye Rossii]*. 2020. N 3. P. 58–61 (in Rus).
7. Ivakhnenko E. N. Autopoyesis of “epistemic things” as a new horizon for building social theory // *Bulletin of the Russian State Humanitarian University. Series “Philosophy. Sociology. Art history” [Vestnik RGGU. Ser. «Filosofiya. Sotsiologiya. Iskustvovedenie»]*. 2015. N 5. P. 80–91 (in Rus).
8. Kaplunenko A. M. On the question of the conceptual foundations of public policy as an “epistemic object” // *Democracy and management: Newsletter of the RSF grant N 19-18-00210 “Political ontology of digitalization: a study of the institutional foundations of digital formats of state manageability”*. 2021. N 1. P. 8–12 (in Rus).
9. Kondratenko K. S. Institutional Recursion of Public Sociotechnical Systems // *Democracy and Governance: RNF Grant Newsletter N 19-18-00210 “Political Ontology of Digitalization: a Study of the Institutional Foundations of Digital Formats of State Manageability”*. 2021. N 1. P. 13–17 (in Rus).
10. Luhman N. *Reality massmedia/translation from German*. A. Yu. Antonovsky. M.: Praxis, 2005 (in Rus).
11. Neverov K. A. Interoperability in public administration as a recursive process // *Democracy and management: Newsletter of the RSF grant N 19-18-00210 “Political ontology of digitalization: a study of the institutional foundations of digital formats of state manageability”*. 2021. N 1. P. 18–22 (in Rus).
12. Nikovskaya L. I. Civic consciousness and civil society // *Mind at a crossroads: public consciousness between the past and the future: A collection of scientific articles*. M.: Aspect Press, 2017 (in Rus).
13. Pravoslavsky S. S. Recursive mechanisms in social systems // *Scientific almanac [Nauchnyi al'manakh]*. 2018. N 5-3. P. 86–91 (in Rus).
14. *Public policy: institutions, digitalization, development*/edited by L. V. Smorgunov. M.: Aspect Press, 2018 (in Rus).
15. Ryazanov A. V., Demidova M. V. Models of discursive and recursive management of symbolic capital in socio-economic systems // *Bulletin of the Volga Institute of Management [Vestnik Povolzhskogo instituta upravleniya]*. 2015. N 4. P. 96–104 (in Rus).
16. Chugunov A. V. Institutional model of e-government: the main actors and mechanisms of their interaction // *State and citizens in electronic environment [Gosudarstvo i grazhdane v elektronnoi srede]*. 2018. N 2. P. 66–70 (in Rus).
17. Shmatko N. A. The phenomenon of public policy // *Sociological research [Sotsiologicheskie issledovaniya]*. 2001. N 7. P. 106–112 (in Rus).
18. Yakimets V. N., Nikovskaya L. I. Civic participation, intersectoral partnership and Internet technologies of public policy // *Social and humanitarian knowledge [Sotsial'nye i gumanitarnye znaniya]*. 2019. N 3. P. 208–223 (in Rus).
19. Almond G., Powell B. *Comparative politics today. A world view*. Glenview; Boston; London: Scott, Foresman and Company, 1988.
20. Cairney P. *Understanding Public Policy. Theories and Issues*. London : Palgrave Macmillan, 2012.
21. Chandler D. Digital governance in the anthropocene: the rise of the correlational machine // Chandler D., Fuchs C. (eds.). *Digital objects, digital subjects: interdisciplinary perspectives on capitalism, labour and politics in the age of Big Data*. London: University of Westminster Press. 2019.

22. Colebatch Hal K. Policy. University of Minnesota Press. 1998.
23. Coleman S., Freelon D. Introduction: conceptualizing digital politics // Coleman S, Freelon D. (eds.). Handbook of digital politics. Cheltenham-Northampton: Edward Elgar Publishing, 2015.
24. Hecló H. Modern social politics in Britain and Sweden: from relief to income maintenance. New Haven : Yale University Press, 1974.
25. Howlett M. Policy Design: What, Who, How and Why? // L'instrumentation et ses effets. Paris : Presses de Sciences Po. 2014.
26. Hofmann J., Katzenbach C., Gollatz K. Between coordination and regulation: finding the governance in Internet governance // New Media and Society. 2017. N 9. P. 1406–1423.
27. Morrison T. Actionable learning. A handbook for capacity building through case-based learning. Tokyo : Asian Development Bank Institute, 2002.
28. Sabatier P. A., Jenkins-Smith H. C. Policy change and learning: an advocacy coalition approach. Boulder, CO : Westview Press. 1993.
29. Theocharis Y., van Deth J. W. The curious case of digitally networked participation conceptualizing and measuring digitally enabled political participation // Social Science Research Network's eLibrary [Electronic source]. URL: <https://ssrn.com/abstract=2657082> (accessed: 15.09.2021).
30. Totaro P., Ninno D. Algorithms and the practical world // Theory, Culture and Society. 2016. N 1. P. 1–14.

***About the author:***

**Aleksey M. Kaplunenko**, Research Assistant of Department of Political Science of Saint Petersburg State University (Saint Petersburg, Russian Federation); [alekseykaplunenko8395@gmail.com](mailto:alekseykaplunenko8395@gmail.com)



# Авторитарные выборы: состояние литературы и исследовательские проблемы\*

Медведев Ю. С.

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

## РЕФЕРАТ

В статье дается обзор актуальных исследований, посвященных выборам в условиях авторитарных политических режимов. С этой целью отобран ряд значимых работ по указанной проблематике, опубликованных в рецензируемых академических журналах с высоким импакт-фактором. Оценка значимости работ произведена прежде всего на основе показателей их цитируемости по данным Scopus и Google Scholar. Констатируется, что несмотря на быстрый рост количества работ по авторитарным выборам в течение двух последних десятилетий, до построения целостной теории в этой области пока еще далеко. Основное внимание в обзоре уделено вопросу о том, как выборы влияют на выживание авторитарных режимов. По этому поводу в литературе представлены противоречивые позиции. С одной стороны, выборы рассматриваются как инструменты стабилизации авторитарного правления, с другой стороны — как источники нестабильности, и с третьей — как рычаги демократизации.

**Ключевые слова:** авторитаризм, выборы, политический институт, политический режим

**Для цитирования:** Медведев Ю. С. Авторитарные выборы: состояние литературы и исследовательские проблемы // Управленческое консультирование. 2022. № 3. С. 41–57.

## Authoritarian Elections: State of Literature and Research Problems

Yury S. Medvedev

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

## ABSTRACT

The article provides an overview of current research on elections in authoritarian political regimes. For this purpose, a number of significant papers on this issue have been selected, published in peer-reviewed academic journals with a high impact-factor. The assessment of the significance of the works was made primarily on the basis of their citation indicators according to Scopus and Google Scholar. It is stated that despite the rapid growth in the number of works on authoritarian elections over the past two decades, it is still far from building a comprehensive theory in this area. The review focuses on the question of how elections affect the survival of authoritarian regimes. In this regard, conflicting positions are presented in the literature. On the one hand, elections are seen as instruments for stabilization of authoritarian rule, on the other hand — as sources of instability, and on the third — as levers of democratization.

**Keywords:** authoritarianism, elections, political institution, political regime

**For citing:** Medvedev Yu. S. Authoritarian elections: state of literature and research problems // Administrative consulting. 2022. N 3. P. 41–57

---

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

## Введение

Существует давняя традиция определять демократические режимы через выборы, в соответствии с которой конкурентные выборы рассматриваются как минимально необходимое условие демократии [17]. Несмотря на высказывавшуюся в свое время критику так называемого «электорализма» [64], признание тесной связи между выборами и демократией является одной из констант политической науки, причем в наиболее крайних трактовках оно доходит до их взаимного отождествления, образуя так называемую «минималистскую концепцию» демократии [66]<sup>1</sup>. В последние пару десятилетий, однако, такой радикальный подход обнаруживает все более очевидное несоответствие реальности, так как в настоящее время хотя бы формально конкурентные национальные выборы проводит также большая часть авторитарных режимов.

Автократии проводят многопартийные выборы не первый век [23]. За долгую эпоху своего существования авторитарные выборы претерпели определенную эволюцию. Так, например, до Второй мировой войны это были преимущественно выборы с относительно высокой конкуренцией, но с низким уровнем участия. После Второй мировой и до окончания холодной войны авторитарные выборы, напротив, характеризовались относительно невысокой конкуренцией, но уровень участия вырос — главным образом, за счет повсеместного распространения всеобщего избирательного права. Наконец, на современном этапе конкуренция на авторитарных выборах вновь повышается [51]. На фоне геополитического краха мировой системы социализма на рубеже 1980–1990-х гг. и последующего широкого распространения режимов, имплементирующих отдельные элементы демократии (многопартийность, конкурентные выборы и др.), это породило завышенные ожидания относительно перспектив всеобщей демократизации и установления нового мирового порядка [22]. В политологии проявлением такого чрезмерного оптимизма стало появление особой субдисциплины, разрабатывающей общие принципы переходов к демократии, — транзитологии.

Однако с завершением «третьей волны демократизации» [34] в политической науке началось переосмысление транзитологической парадигмы, которая неявно исходила из того, что проведение выборов в авторитарных странах с необходимостью ведет к демонтажу авторитаризма. В этой логике появившееся большое количество режимов, соединявших элементы авторитаризма и демократии, неизбежно должны были претерпеть демократический переход. В ходе рефлексии над транзитологическим наследием стало очевидно, однако, что такие режимы вовсе не являются «домом на полпути, который не может устоять» [34, р. 137]. Пришло осознание того, что режимы, которые у разных авторов получали различные наименования: «гибридные режимы», «полуавторитарные режимы» и т. п., являются вовсе не смесью авторитаризма и демократии, а полноценными автократиями, которые научились использовать в своих целях заимствуемые у демократий феномены<sup>2</sup>. И что такие режимы вовсе не являются переходными, что они не ступени на пути к демократии, а представляют собой вполне устойчивые и долгосрочные

<sup>1</sup> Ср. также афоризм С. Хантингтона: «Выборы — это не только жизнь демократии; это еще и смерть диктатуры» [34, р. 174].

<sup>2</sup> Левицки и Вэй одними из первых подчеркнули, что режимы, соединяющие в себе элементы демократии и авторитаризма (которые нередко называют «гибридными»), по сути своей все же являются авторитарными. По мнению исследователей, более корректно такие режимы было бы обозначать как «конкурентный авторитаризм» (позднее этот термин закрепился за одной из разновидностей «электорального авторитаризма»). Ср.: «Хотя ученые характеризовали многие из названных режимов как «частичные» или «усеченные» формы демократии, мы склонны согласиться с Хуаном Линцем, что их правильнее называть усеченными формами авторитаризма» [40, р. 52].

явления [13]. Как написал позднее один из исследователей авторитаризма в Юго-Восточной Азии: «Демократизация не вытекает исключительно из свободной игры ничем не ограниченных политических действий. Существуют сложные локальные ландшафты с множеством обуславливающих факторов, которые необходимо учитывать, и все они по-разному влияют на принимаемые решения и стратегии изменений» [12, р. 140].

Переоценке подверглась и роль демократических институтов, инсталлируемых авторитариями. В период расцвета транзитологии преобладали их полярные оценки. С одной стороны, предполагалось, что выборы, парламенты, партии при авторитаризме — не более чем «фасады», не имеющие самостоятельного значения. С другой стороны, бытовала и точка зрения, что, будучи инсталлированы в авторитарных условиях, они ограничивают произвол элит в целом так же, как они это делают при демократии. В настоящее же время преобладает подход, рассматривающий рецепцию авторитаризмом исходно демократических институтов как «порчу» (*subversive institutions*), способную поставить их на службу авторитарным целям. Концентрированным концептуальным выражением такого подхода стало понятие «электорально-го авторитаризма» [60]<sup>1</sup>.

### Теоретические основы и метод

Под «электоральным авторитаризмом» в литературе понимается авторитарный режим, который на регулярной основе проводит выборы национального уровня при наличии формальной или до некоторой степени реальной конкуренции. Однако государство при этом осуществляет настолько серьезное, широкое и систематическое манипулятивное вмешательство в электоральный процесс, что ни о каком демократическом характере выборов говорить не приходится [60, р. 3]. В арсенале таких режимов есть множество инструментов (в том числе электоральные фальсификации, ограничения электоральной активности оппозиции, контроль над СМИ) [61], применяя которые авторитарные правители стремятся избежать неопределенности электоральных исходов, свойственной выборам в условиях демократии.

В политической науке принято рассматривать электоральный авторитаризм как режим, который, с одной стороны, отличается от электоральной демократии, а с другой — от полномасштабного авторитаризма. Электоральный авторитаризм, в свою очередь, подразделяется на конкурентный (соревновательный) авторитаризм и гегемонистский авторитаризм [18; 33]. В зависимости от того, принадлежит ли режим к первому или второму типу, преобладают более «тонкие» или более грубые стратегии удержания власти. В конкурентных авторитарных режимах при всей их авторитарности существует некоторая степень электоральной неопределенности. Такие режимы не просто систематически проводят выборы, но и допускают на них некоторую степень конкуренции. Однако поражение инкумбента на таких выборах практически исключено, поскольку они не являются ни по-настоящему свободными, ни справедливыми. Электоральный процесс манипулируется, хотя и не подвержен полному контролю. Важнейшим принципом, позволяющим инкумбенту не отдавать власть, является «неровное игровое поле» [39] — не только нарушения гражданских свобод и принципов свободных и справедливых выборов, но и нечестная деятельность правительства в промежутках между выборами, не затрагивающую напрямую гражданских свобод: контроль над СМИ [70], преимущественный доступ к финансовым ресурсам [30] и др. «Принимая во внимание наклон игрового поля, мы тем самым подчеркиваем, что режимы могут быть недемократичными даже в отсутствие

<sup>1</sup> Термин предложен в [43].

явных фальсификаций или нарушений гражданских свобод» [39, р. 6]<sup>1</sup>. Для гегемонистских режимов, в свою очередь, характерны репрессии и масштабные электоральные фальсификации. В таких режимах «правящая партия всегда побеждает, и ожидается, что она победит, поскольку она популярна, влиятельна и воспринимается как таковая» [63, р. 192]. Эмпирически граница между конкурентным и гегемонистским авторитаризмом проводится в зависимости от степени электорального доминирования инкумбента: «В гегемонистских авторитарных режимах инкумбент или правящая партия пользуется поддержкой подавляющего большинства избирателей (конвенционально понимаемого как выиграв более 70 или 75% голосов или мест); в то время как в соревновательных авторитарных режимах оппозиционные партии создают большую электоральную конкуренцию и получают большую долю голосов» [19, р. 703].

Как именно модифицируются автократиями исходно демократические институты? Несмотря на то, что цели, преследуемые авторитарными лидерами, могут быть разнообразными [77], но в конечном итоге все они могут быть сведены к одной — удержание власти [10; 75]. Поэтому авторитарные выборы не являются ни свободными, ни справедливыми: правители используют на них целое «меню манипуляций» [61] — тактики и инструменты, которые могут свести к минимуму риски утраты власти — от «неровного игрового поля» [39] до откровенного мошенничества [38; 47] и репрессий [27]. В сущности, электоральные авторитарные режимы — это автократии, использующие номинально демократические институты для целей удержания власти — в частности, манипулирующие электоральной конкуренцией в пользу инкумбента<sup>2</sup>.

С учетом специфики, которую имеют выборы при авторитаризме, правомерно спросить, насколько они вообще являются выборами. Следует признать, однако, что такая постановка вопроса более уместна в публицистической литературе. В академических же работах термин «авторитарные выборы» используется в безоценочном смысле, так что под выборами понимается «любое событие, в рамках которого граждане голосуют за кандидатов в национальные органы власти» [23, р. 448]. В этом значении данный термин используется и в настоящей статье.

Электоральные авторитарные режимы стали наиболее распространенным типом авторитаризма после окончания холодной войны, и в настоящее время доля таких режимов среди автократий мира постоянно растет [51]. По этой причине увеличивается и количество работ об авторитарных выборах. В особенности быстро литература по таким выборам растет с начала «нулевых» годов, в связи с чем «ядро» отобранных для настоящего обзора текстов составили статьи, опубликованные за последние 20 лет. Статьи отбирались по базам данных Scopus, JSTOR и в поисковой системе Google Scholar. Поисковым запросом во всех трех случаях было

<sup>1</sup> Зачастую конкурентный характер таких режимов определяется лишь недостаточной консолидацией авторитаризма. Так, например, Вэй, изучая динамику политических режимов в Беларуси, Молдове, России и Украине до середины 2000-х гг., исходил из того, что «конкурентная политика [в этих режимах] в гораздо меньшей степени коренилась в прочных гражданских обществах, сильных демократических институтах или демократическом руководстве, чем в несобности инкумбентов сохранять власть или концентрировать политический контроль путем сохранения единства элит, контроля над выборами и средствами массовой информации и/или применения силы против оппонентов. Результатом стало то, что можно было бы назвать «плюрализмом по умолчанию»» [76, р. 232].

<sup>2</sup> Разумеется, было бы неверно понимать «электоральный авторитаризм» исключительно как режим с «испорченными» институтами. Для любого авторитаризма имеют значение не только структуры, но и практики, и даже демократические в структурном смысле режимы могут серьезно терять в своем демократическом качестве под воздействием нелиберальных и авторитарных практик своих лидеров. Президентство Дональда Трампа в США дает показательный тому пример [28].

выражение *authoritarian election*. Система Scopus позволяет сортировать результаты по количеству цитирований, благодаря чему был сразу произведен отбор 50 наиболее цитируемых работ в исследуемой области. Система Google Scholar такой опции не имеет, поэтому первоначально было отобрано 100 наиболее релевантных работ, а уже из их числа в «ручном» режиме было выбрано 50 наиболее цитируемых. Критерием включения работы в предварительный список было присутствие в выдаче хотя бы одной из систем — Scopus или Google Scholar. База JSTOR использовалась для верификации полученных результатов.

Первоначально предполагалось ограничиться только статьями из заранее составленного перечня рецензируемых академических журналов с высоким импакт-фактором. Однако более внимательное знакомство с литературой показало, что некоторые существенные теоретические положения и теоретически важные эмпирические данные содержатся также в монографиях, препринтах и докладах на конференциях. Без привлечения таких источников целостная картина не складывалась. Указанные источники отбирались для предварительного списка методом «снежного кома».

Наконец, из полученного предварительного списка были исключены попавшие в выдачу заведомо нерелевантные работы, а также ряд работ, имеющих маргинальное значение для данного проекта. Это были тексты преимущественно нарративного формата, сугубо эмпирические работы со скудным теоретическим бэкграундом, а также узкострановедческие и узкорегиионоведческие исследования.

Даже беглый взгляд на литературу по авторитарным выборам показывает, что существенную долю в ней составляют работы, посвященные поиску ответа на вопрос, *как выборы влияют на выживание авторитарных режимов*. Данный вопрос и является исследовательским вопросом настоящей статьи. В силу ограниченности объема источники, обсуждающие другие аспекты проблемного поля авторитарных выборов — например, строго методологические работы, работы, фокусирующиеся преимущественно на электоральном поведении, на функциях авторитарных выборов, и т. д. — в данном обзоре не рассматриваются.

Структура статьи такова. Сначала обсуждаются работы, в которых выборы признаются, скорее, полезными для выживания автократий. Затем разбираются исследования, предполагающие, что выборы играют подрывную роль для авторитаризма.

## Результаты и обсуждение

### *Выборы как стабилизирующий механизм*

Как показывает анализ литературы, в ней представлены три различных ответа на вопрос, какие последствия авторитарные выборы несут для выживания автократий. Ответы эти отличаются поразительной неоднозначностью и противоречивостью. А именно, выборы могут рассматриваться как инструменты стабилизации авторитарного правления, как источники нестабильности и как рычаги демократизации [63].

Такое разнообразие сценариев влияния выборов на динамику авторитарных режимов можно объяснить двояким образом. Во-первых, выборы как сложный и многомерный феномен дают исследователям широкий выбор и зависимых переменных (каковыми могут быть, например, вероятность падения режима, срок его существования, срок пребывания в должности правителя, дискретный факт демократизации или континуальное изменение качества демократии), и независимых переменных (выборы вообще, конкурентные выборы, многопартийные выборы) [63, р. 149–150]. Этот аспект остается за рамками данной обзорной статьи. Во-вторых, разнонаправленное влияние выборов на функционирование авторитарного режима можно объ-

яснить различными контекстами проведения выборов: «На каждых выборах авторитарный успех является правилом (вероятным исходом), успех оппозиции — исключением (возможным исходом)» [63, р. 141]. Ниже последствия выборов для авторитаризма рассматриваются именно с этой точки зрения.

Первый вариант ответа на вопрос о последствиях выборов для выживания диктатур состоит в том, что, повышая внутреннюю и международную легитимность режима, ограничивая как произвол самих правителей, так и возможные неблагоприятные для режима действия элит и оппозиции (разделение власти, кооптация и т. д.), позволяя собирать и распространять важную информацию об относительной силе режима и оппозиции, авторитарные выборы помогают укреплять режим [см., например: 45; 48; 68].

Идея о том, что проведение выборов может быть полезным для автократий, не нова. Еще Геддес эмпирически установила, что авторитарные режимы, проводящие выборы, более долговечны, чем те, которые выборов не проводят [26]<sup>1</sup>. Позднее Ласт-Окар в своей книге о взаимоотношениях правящих элит и оппозиции в Арабском мире [45] уделила большое внимание не столько тому, как правители подавляют либо кооптируют оппонентов (как во многих других исследованиях на эту тему), сколько институциональным правилам, позволяющим держать оппозицию «в рамках». От таких правил зависит взаимодействия не только между государством и оппозицией, но и между различными оппозиционными группами. Они влияют на динамику оппозиции, на неформальные стратегии режима в отношении оппонентов. Как и большинство других исследователей, опирающихся преимущественно на материалы выборов в ближневосточных государствах, а также в других издавна существующих авторитарных режимах, и в отличие от тех, кто изучает бывшие коммунистические государства, а также страны Африки южнее Сахары (Линдберг и др.), Ласт-Окар склонна полагать, что выборы способствуют авторитарному выживанию.

В свою очередь, Магалони [46] рассматривает авторитарные выборы как инструмент, распределяющий власть между членами правящей элиты. Выборы служат как бы объективным арбитром, способным разрешать возможные внутриэлитные противоречия. Таким образом, благодаря им (а также наличию политических партий) частично решается проблема доверия (commitment problem), которая всегда возникает между диктатором и его правящей коалицией. Если диктатор указанным образом ограничивает собственную власть, он снижает для себя риск насильственного смещения членами собственной элиты.

Схожим образом, Сволик [71] утверждает, что любой диктатор сталкивается с двумя основными типами проблем: горизонтальных угроз со стороны правящих элит и вертикального давления со стороны массового общества. Соответственно, возникает необходимость решения задач распределения власти среди членов правящей коалиции и контроля над массами. В зависимости от того, какие способы их решения выбирает диктатор, могут возникать (или не возникать) различные конфигурации институциональных структур, влияющих на выживаемость режима. В целом, по мысли Сволика, исходно демократические институты — такие, как легислатуры и выборы — способны успешно поддерживать современные формы авторитаризма.

Такой взгляд на авторитарные выборы укладывается в относительно новую перспективу исследования автократий, в рамках которой большое внимание уделяется политическим институтам, в том числе таким, которые происходят из демократических практик (партии, парламенты, выборы) — то, что Пепински назвал «институциональным поворотом» в сравнительных исследованиях авторитаризма [55].

<sup>1</sup> Геддес подразделяла автократии на персоналистские, военные и однопартийные режимы. По ее данным, наименьшая выживаемость из них характерна для военных режимов, наибольшая — для однопартийных.

Традиционно институты — вне зависимости от демократического или авторитарного контекста — рассматривались как внешние ограничители произвола правящих групп, как они это делают при демократии, т.е. как экзогенные причины политических результатов. Однако в ряде фундаментальных исследований уже давно продемонстрирован односторонний характер такого представления. Еще Райкер в свое время показал, что институты представляют собой равновесия в игре стратегически действующих акторов [58]. Институты не являются только лишь экзогенными ограничителями: они могут быть эндогенны по отношению к интересам акторов и к среде, в которой происходит взаимодействие акторов. В частности, выборы при авторитаризме способны ограничивать действия авторитарных акторов, но одновременно являются и предметом выбора с их стороны, т.е. имеют также и эндогенный характер. Иначе говоря, авторитарные выборы поддаются стратегическому манипулированию, являются не только причинами политических результатов, но и их «эпифеноменами».

Представление об институтах как о чисто экзогенных ограничителях релевантно лишь при условии, что индивиды отказываются от манипуляции институциональными правилами — например, опасаясь последствий такой манипуляции, как это бывает при демократии. При авторитаризме же такое условие отсутствует: само наличие доминирующего актора по определению ведет к тому, что отказ от манипуляций становится наименее вероятной стратегией. «Наличие доминирующих партий, характер институциональных правил, формы конкуренции за места в легислатуре и другие аспекты авторитарных институтов будут скорее отражать распределение власти в авторитарных режимах, чем экзогенно формировать его» [55, р. 5]. В том, что современные исследования авторитаризма видят принципиальную уязвимость институтов к стратегическим манипуляциям со стороны элит и стремятся изучать последствия такой уязвимости, и состоит, согласно Лепински, содержание и смысл «институционального поворота» в сравнительном изучении авторитаризма.

Таким образом, тот факт, что исходно демократические институты могут служить поддержанию авторитарного правления, объясняется тем, что в автократиях такие институты утрачивают чисто экзогенный характер и становятся «эпифеноменами» решений правителей [55]. Тем самым политическим акторам в причинно-следственной цепи отводится место не «после», а «до» институтов, и политические элиты уже не только сдерживаются институтами, но управляют ими в своих интересах. Институты становятся «уязвимыми перед стратегическими манипуляциями элит» [55, р. 1] и из «правил игры» [54] превращаются в объект игры по поводу правил (nested games) [62].

В частности, институт выборов при авторитаризме подвергается «порче» за счет возможности массированных электоральных злоупотреблений. Шедлер еще в 2002 г. систематизировал и проанализировал те инструменты, которыми авторитарные правители пользуются для сохранения подконтрольности результатов выборов, составив так называемое «меню манипуляций» [61] — приемов, обеспечивающих приемлемый для инкумбента электоральный результат. В него он включил: фальсификации при голосовании и определении результатов выборов, полный или частичный недопуск к выборам неподконтрольной режиму оппозиции, искусственная дезорганизация и фрагментация оппозиции, ограничения политических и гражданских свобод, в том числе ограничения свободы СМИ, запугивание избирателей, покупка голосов, использование «перераспределительных» электоральных правил. Также автократы могут сокращать перечень выборных постов, создавая «зарезервированные должности» и целые «зарезервированные сферы» для своих назначенцев; формально и неформально ограничивать избирательные права для определенных категорий граждан; произвольно отменять результаты выборов или препятствовать избранным должностным лицам осуществлять свои полномочия.

Как показывает Магалони [47], электоральные злоупотребления несут в себе определенные риски для автократов, порой приводя к результатам, которые оказываются противоположны запланированным (например, в случае объединения оппозиции или когда происходят массовые выступления, способные привести к падению режима). Поэтому, случается, что несмотря на всю мощь, которой располагают авторитарные правители, они могут не прибегать к электоральному мошенничеству, а порой и отказываются от власти по итогам выборов. Автор анализирует стратегические расчеты, которыми руководствуются автократы при принятии решения о том, чтобы пойти на электоральные злоупотребления или воздержаться от них. В свою очередь, Норрис [53] обстоятельно исследует такой аспект авторитарных выборов, как восприятие гражданами качества электоральных процессов, доверие к институту выборов и вытекающие из этого последствия для политической системы.

Однако прямолинейный подход правителей к манипулированию выборами ставит под сомнение саму природу выборов как политического института. Кроме того, он весьма затратен, и в действительности авторитарные правители, если имеют такую возможность (бывает, что не имеют: при невысокой дееспособности государства масштабные электоральные злоупотребления могут быть единственным способом «выиграть» выборы; пример — Филиппины в 1986 г. [67]), часто предпочитают использовать более тонкие методы обеспечения нужных результатов.

Примером такого более тонкого отношения могут служить манипуляции с правилами определения победителей на выборах, т. е. с избирательными системами [4; 15]. Дело в том, что эффекты, порождаемые избирательными системами, являются в значительной степени «механическими» [20], и потому их направление и сила как на демократических, так и на авторитарных выборах, в основном, совпадают. Даже применительно к демократиям известно, что избирательные системы — наиболее легко манипулируемый элемент политической системы [59]. В автократиях же их выбор и, при необходимости, изменение практически полностью находится в руках диктатора и его советников<sup>1</sup>.

Барбера [4] исходит из того, что в авторитарных режимах с многопартийными выборами сохраняется основное политически релевантное свойство избирательных систем — способность в той или иной степени подавлять малые партии, предоставляя за счет этого бонус крупным партиям. Особое внимание Барбера уделяет влиянию избирательных систем на фрагментацию оппозиции. Если правящая партия (или «партия власти») в автократиях с конкурентными выборами, как правило, одна (и, как правило, занимает гегемонистскую позицию) — что неудивительно, ибо единство элит обычно рассматривается как важнейший фактор выживаемости авторитарного режима [39] — то оппозиционных партий может быть от одной до значительного количества. Барбера исследует роль избирательной системы в этом обстоятельстве. Он доказывает, что более рестриктивные избирательные системы (мажоритарные, пропорциональные в малых округах) стимулируют объединение оппозиции в коалицию, а граждане при этом более склонны голосовать за жизнеспособные партии, чтобы не тратить свои голоса впустую. Менее рестриктивные избирательные системы (пропорциональные с округами большой величины) не создают таких стимулов, что приводит к увеличению числа оппозиционных партий и фрагментации оппозиции. От фрагментации оппозиции, в свою очередь, также зависит выживаемость режима и, кроме того, конфигурация режима, который может прийти ему на смену.

<sup>1</sup> Свидетельства об осведомленности авторитарных лидеров о последствиях применения различных избирательных систем см. в: [29]. Вместе с тем, существуют и относительно немногочисленные примеры грубых ошибок автократов при выборе электоральных правил — см., например: [36].



Чан и Хигасидзима [15] идут дальше в направлении, проложенном Барбера, и изучают факторы, которые влияют на выбор лидерами электоральных авторитарных режимов той или иной избирательной системы. В демократиях избирательные системы отличаются стабильностью и меняются относительно редко. Наиболее распространенное объяснение этому состоит в том, что демократические политики не заинтересованы в изменении электоральных правил, поскольку во многом именно благодаря им они правят или могут прийти к власти в обозримой перспективе [16; 72]. Напротив, в диктатурах выбор избирательной системы, как правило, не требует согласования позиций разнородных политических сил и чаще всего зависит от предпочтений самого диктатора и его ближайшего окружения. Главный вывод исследователей таков: слабые диктаторы в электоральных авторитарных режимах предпочитают избирательные системы большинства, поскольку те повышают им выживаемость, обеспечивая бонус в виде дополнительных мест в легислатуре для «партии власти». Однако системы большинства обладают свойством стимулировать оппозицию к объединению. Поэтому неудивительно, что сильные диктаторы, способные обеспечить себе доминирование и без крупного бонуса со стороны избирательной системы, часто отдают предпочтение пропорциональным системам, которые, снижая входной барьер, побуждают реальных и потенциальных оппозиционеров участвовать в политике в имеющихся институциональных рамках, т. е. позволяют относительно легко кооптировать представителей оппозиции, а кроме того, сохраняют оппозицию фрагментированной.

Таким образом, институты при авторитаризме, хотя и подвержены манипулированию, но все же не являются полной фикцией. К работам, подтверждающим стабилизирующий характер авторитарных выборов, примыкают также исследования, обнаруживающие этот эффект у всех исходно демократических институтов, и в частности, у легислатур [6; 35], и у политических партий [48; 69]. Так, Магалони и Уоллес доказывают, что более устойчивыми являются автократии, в которых есть институционализированные политические партии [49]. Райт и Эскриба-Фолч также обнаруживают, что легислатуры повышают стабильность автократий. Однако, по данным этих исследователей, авторитарные партии способны расшатывать основы авторитаризма, что противоречит ряду других представленных в литературе выводов. Согласно Райту и Эскриба-Фолчу, логика здесь такова: в случае демократизации такие партии могут защищать интересы авторитарных элит. Таким образом, их наличие делает более вероятной трансформацию режима и даже его демократизацию [79]. Мысль о том, что политические институты как таковые оказывают положительное воздействие на выживаемость автократий, является центральной в работе Ганди и Пшеворски: «Расширяя основу поддержки правителя, институты продлевают срок его пребывания у власти» [25].

В связи с тезисом о стабилизирующей роли авторитарных выборов особый интерес представляет вопрос о том, чем именно такие выборы могут быть полезны диктаторам. Различные функциональные роли, которые выполняют выборы в авторитарных режимах, подробно обсуждаются в литературе [см., например: 1; 7; 24], однако в силу ограниченности объема настоящей статьи здесь не рассматриваются.

### *Выборы как подрывной фактор*

Вместе с тем выборы могут иметь и подрывной эффект для диктатуры. Как обнаружили Хадениус и Теорелл, многопартийные авторитарные режимы имеют меньший средний срок жизни по сравнению с другими типами авторитаризма [31]<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> В отличие от Геддес [26], чей вывод о наименьшей долговечности военных режимов исходил из деления авторитарных режимов на персоналистские, военные и однопартийные, Хадениус и Теорелл подразделяют автократии на монархии, военные режимы, беспартийные

Однако выше было продемонстрировано, что авторитарные лидеры инициируют или допускают проведение выборов лишь в той мере, в какой они ожидают от них укрепления собственного режима. Почему же тогда автократические выборы порой приводят к непреднамеренным последствиям? В самом общем виде ответ на этот вопрос дает Шедлер: являясь ограничителями авторитарных правителей, выборы делают их уязвимыми перед другими. «Для правителей порожденные выборами структурные зависимости создают структурные уязвимости. Для их союзников, агентов и противников они создают структурные возможности оспаривания существующего баланса сил. Когда авторитарные правители допускают оппозиционные партии, выборы создают возможность того, что эти партии окажутся менее лояльными и робкими, чем ожидается» [63, р. 147].

Обширную литературу об антиавторитарных эффектах авторитарных выборов можно разделить на две большие группы. Первую составляют исследования, посвященные взаимосвязи выборов и наступающей вследствие них нестабильности, вторую — работы, доказывающие более сильное утверждение о наличии связи между выборами и последующей демократизацией.

Исследования *первой группы*, как правило, исходят из того, что даже минимально конкурентные выборы несут в себе некоторый риск для действующей авторитарной власти, имеют открытый исход и тем самым создают хотя бы минимальное окно возможностей для оппозиции. «Конкурентный авторитаризм по своей сути противоречив. Легитимные процедуры (т. е. регулярные, конкурентные выборы) подрываются нелегитимными практиками, такими как фальсификация голосования, насильственное лишение избирательных прав и предвзятость СМИ. Эти внутренние противоречия одновременно укрепляют и подрывают надежды оппозиции, гражданского общества и населения (и даже умеренных и реформаторов в рамках действующих режимов), на то, что более либеральный порядок возможен. Таким образом, оппозиция считает инкумбента главным препятствием на пути к более демократической системе управления, и поскольку... институты перемен уже существуют, победа, скорее всего, будет воспринята как вполне достижимая» [33, р. 369]. Таким образом, выборы способны стать «фокальной точкой» для разнородных оппозиционных сил, позволяя им мобилизоваться, на время забыть о разногласиях и объединить усилия в борьбе с авторитарным режимом. Если, несмотря на все усилия режима, оппозиции удастся показать хороший электоральный результат, то способность выборов сигнализировать о силе режима может обернуться против него, поскольку будет подан сигнал о том, что режим в действительности слаб. Следовательно, в краткосрочной перспективе выборы дают повод и возможность оппозиционным группам бросить вызов авторитарной власти и даже свергнуть ее [33].

Дестабилизирующие последствия имеет также эмпирически установленная склонность авторитарных режимов усиливать репрессии во время проведения выборов, пытаясь тем самым противодействовать потенциальным угрозам [32]. Вслед за выборами также порой происходят масштабные протесты, вызываемые неудовлетворенностью их контролируемым характером, подозрениями во вбросах и фальсификациях или даже очевидными электоральными злоупотреблениями, причем такие протесты играют важную роль в падении автократий [3; 5; 11; 44; 74]. Кроме того, выборы повышают риск этнических гражданских войн [14]. Наконец, во время выборов, в период, когда авторитарные режимы особенно уязвимы, на них может оказываться более сильное внешнее давление со стороны стран, продвигающих демократию [39, р. 42]. Это может быть политическая и финансовая поддержка демократической оппозиции, критика электоральной политики режима,

---

автократии, однопартийные автократии и ограниченно многопартийные автократии. В этом смысле их вывод не противоречит выводу Геддеса.

санкции против его ключевых фигур и т. п. Таким образом, в авторитарные выборы встроены специфические механизмы, которые способны производить эффект, обратный их общему стабилизирующему эффекту.

Именно такое обобщение с опорой на широкий массив эмпирических данных делается в исследовании Кнутсена, Нюгарда и Вига [37]. Согласно этой работе, умозаключения о стабилизирующей или дестабилизирующей роли выборов возможны только с учетом временных паттернов их воздействия на устойчивость режима. Исследователи обнаруживают, что выборы как институт стабилизируют автократии (в долгосрочной перспективе), однако выборы как событие способны порождать нестабильность (в краткосрочной перспективе). В долгосрочной перспективе выборы повышают возможности кооптации и репрессий, но в краткосрочной перспективе они служат фокальной точкой для оппозиции. Стабилизационные механизмы работают с определенным запаздыванием, тогда как дестабилизация происходит быстрее. Таким образом, авторитарные лидеры могут сознательно идти на краткосрочные риски в обмен на укрепление власти впоследствии.

В свою очередь, Поп-Элешес и Робертсон фокусируются на эффектах авторитарных выборов в краткосрочной перспективе и приходят к выводу, что «выборы как событие» (в отличие от «выборов как института») имеют значительное влияние на политическую динамику вне зависимости от направления [56]. То есть сразу и вскоре после выборов увеличивается вероятность как политической либерализации, так и делиберализации.

Исследователи связывают это с тем, что избирательные кампании в автократиях при наличии определенного уровня конкуренции являются процессом интенсивного обмена информацией. В отличие от многих других работ, отмечающих информационную роль авторитарных выборов, в исследовании Поп-Элешеса и Робертсона подчеркивается, что процесс выборов не только инкубентам дает нужные сведения об уровне их поддержки и о характеристиках их подчиненных, но помогает «и другим политическим акторам больше узнать о природе, позициях, сильных и слабых сторонах инкубентов и фигур оппозиции и создать новые коалиции на основе этой информации, которая может радикально изменить политику по сравнению с ситуацией до выборов» [56, р. 462]. Выборы, таким образом, образуют некий период интенсивной коммуникации и распространения политически важных знаний, что делает их своего рода зоной политической турбулентности.

Неудивительно, что, как устанавливают Поп-Элешес и Робертсон, и либерализация, и делиберализация происходят чаще при относительно конкурентных, но несправедливых выборах, чем при свободных и справедливых выборах и, с другой стороны, чем при полностью безальтернативных выборах. Также влияние авторитарных выборов на политическую динамику оказывается сильнее в ограниченной, но не полностью закрытой информационной среде по сравнению с выборами в условиях наиболее ограниченных СМИ и, наоборот, в условиях достаточно свободных СМИ. А вот направление политической динамики (либерализация или делиберализация) зависит от других факторов и не связано с информационной ролью авторитарных выборов.

*Вторая группа работ* исследует причинно-следственные связи между проведением выборов и последующей демократизацией [9; 31]. Так, например, Хадениус и Теорелл, обнаружив, что многопартийные автократии наименее долговечны по сравнению с другими авторитарными режимами, установили, что многопартийные автократии по сравнению с другими автократиями имеют также и наибольшие шансы на демократизацию. Проанализировав смены режимов в период с 1972 по 2003 г., они пришли к выводу, что переход от авторитарного режима с ограниченной многопартийностью в более чем 50% случаев привел к демократии [31, р. 152].

Однако, пожалуй, наиболее известной теорией, сформулированной в этой парадигме, является теория «демократизации посредством выборов» Линдберга, согласно которой регулярное проведение выборов в долгосрочной перспективе может расшатывать диктатуру и вести к демократизации. Опираясь на материал стран Африки южнее Сахары, Линдберг пришел к выводу [42], что регулярное проведение выборов в течение длительного времени, какими бы злоупотреблениями и низкой конкуренцией они ни отличались, работает на расширение гражданских и политических свобод в стране, поскольку повышает гражданскую компетентность избирателей, способствует привитию им демократических норм, развитию гражданских ассоциаций<sup>1</sup>. Построенная на этой основе теория «демократизации через выборы» [41] предполагает, что регулярно проводимые выборы, пусть и не соответствующие демократическим стандартам и даже насквозь фальсифицированные, в конечном счете все же благоприятствуют дальнейшей демократизации, поскольку способствуют укоренению демократических норм среди элит и граждан и повышают среди них терпимость к политической оппозиции (то, что Линдберг называет «эффектом научения»), поддерживают хотя бы минимальный уровень политической конкуренции, повышают издержки политических репрессий. В подтверждение теории Линдберга Миллер, опираясь на выборку, охватывающую большое число случаев и значительный исторический период (1815–2004 гг.), показывает, что регулярное проведение авторитарных выборов положительно влияет на перспективы перехода к демократии и на последующую выживаемость демократических режимов [51].

Исследователи, помимо прочего, изучают зависимость возможностей демократизации через выборы от особенностей режима. Согласно Теореллу, например, многопартийные автократии демократизируются с большей вероятностью по сравнению с другими типами автократий (военными режимами, монархиями) [73]. Левицки и Вэй связывают перспективы демократизации конкурентных авторитарных режимов с комбинацией трех факторов: связей с Западом, уязвимости к западному давлению и организационной силы режима [39]. При этом связи с Западом выступают определяющим фактором<sup>2</sup>. Райт и Эскриба-Фолч, как упоминалось выше, считают фактором демократизации авторитарные партии [79]. Согласно Донно, в конкурентных авторитарных режимах формирование эффективных оппозиционных коалиций для участия в выборах в сочетании с давлением международных акторов делает демократизацию вероятной, тогда как в гегемонистских авторитарных режимах эта взаимосвязь не прослеживается [19].

Шулер, Георгиев и Канту воспроизводят описанную выше логику противоположного дестабилизирующего/стабилизирующего эффекта авторитарных выборов в зависимости от временной перспективы, однако в первую очередь исследуют вероятность не падения авторитаризма вообще, а его демократизации: «Конкурентные выборы при авторитарном правлении создают сильный краткосрочный риск начала перехода к демократии... [но] в долгосрочной перспективе выборы могут способствовать долговечности режима» [65, р. 25].

Магалони описывает три основных сценария, в рамках которых практикующий выборы авторитаризм может быть преобразован в демократию и, соответственно,

<sup>1</sup> Ср. еще у Дюверже: «Эта система, быть может, дает какую-то демократическую подготовку на будущее: как бы там ни было, поддельные выборы приучают к процедуре голосования народ, которому до того она была попросту неведома; эти лишенные внутреннего смысла ритуалы обучают хотя бы демократическим приемам... Так в бассейне учатся плавать — сначала на сухом месте, распластавшись на тумбе, новички проделывают движения пловца» [20, р. 371].

<sup>2</sup> Такая однобокость в объяснении демократизации стала одной из основных мишеней критики концепции Левицки и Вэй (подробнее см.: [2]).

несвободные и несправедливые авторитарные выборы могут приобрести подлинно демократическое качество (хотя каждый из этих сценариев может и не вести к демократизации) [47, р. 751].

Во-первых, это «крушение поезда»: мощная консолидированная оппозиция демонстрирует готовность ко всеобщему восстанию перед лицом возможных электоральных злоупотреблений, ввиду такой угрозы инкубент-авторитарий вынужден отказаться от мошенничества и провести честные выборы, на которых терпит поражение и уходит. Во-вторых, это сценарий «пакта элит», подробно проработанный еще в русле транзитологического подхода: правящая группа идет на соглашение относительно правил распределения власти и, в конечном итоге, проведения честных выборов с мощной, но готовой к компромиссам оппозицией в надежде хотя бы на частичную победу даже и на таких честно организованных выборах или осознавая, что издержки электоральных злоупотреблений становятся слишком велики. И, наконец, в-третьих, это «гражданская революция», в ходе которой происходит массовая мобилизация граждан, возмущенных очевидной «кражей» выборов правящей группой, и завершающаяся ее свержением при условии отказа репрессивного аппарата от ее поддержки. После этого могут быть проведены честные выборы. Так, например, электоральные победы оппозиции в конкурентных авторитарных режимах находятся в фокусе внимания Банс и Волчик [11], которые сравнивают выборы, состоявшиеся с конца 1990-х по конец 2000-х гг. в ряде посткоммунистических стран Европы и бывшего СССР. Исследователи устанавливают, что такие победы возможны при условии, если режим в том или ином отношении уязвим, а оппозиция выступает скоординировано. Однако этого недостаточно. Победы происходят, когда оппозиция не просто объединяется, а когда ей удается провести действительно инновационную, беспрецедентно амбициозную, тщательно спланированную избирательную кампанию, в ходе которой ей удастся убедить избирателя, что победа возможна, на этой основе повысить уровень явки и организовать эффективный мониторинг выборов<sup>1</sup>.

Все три указанных сценария предполагают вынужденный отказ автократов от власти в ситуации, когда у них не остается другого выхода в силу внутреннего распада режима, массовых протестов, давления из-за рубежа и т. д. Ряд авторов, однако, разрабатывает теорию «авторитарной демократизации», которая происходит под руководством лидеров авторитарного режима [57]. Такое возможно, когда выгоды для автократов перевешивают потенциальные издержки и когда риски перехода сопоставимы с рисками передачи власти оппозиции в современных демократических режимах. Подобная траектория демократизации обнаруживается на протяжении веков на многих континентах. Этот сценарий возможен лишь при высоком уровне требований демократизации как внутри страны, так и извне. Но вместе с тем его необходимым условием является наличие мощной партии-инкубента, которая уверена в своем электоральном успехе, даже если выборы проводятся свободно и честно. Иными словами, серьезные требования перемен в такой ситуации еще не ставят лидеров режима в безвыходное положение, и у них остается возможность успешного сопротивления. Такая «демократизация под авторитарным руководством», как правило, представляет собой длительный и постепенный процесс, начинающийся с незначительных обратимых экспериментов и отнюдь не сразу переходящий в полноценные демократические преобразования, при которых правящая партия «учится проигрывать» [ср.: 78].

Стоит отметить, однако, что теория о связи авторитарных выборов с последующей демократизацией имеет и немало противников. Так, например, Маккой и Хартлин выражают сомнение, что результаты, полученные на материале африканских стран,

<sup>1</sup> Есть данные о том, что электоральный успех оппозиции положительно связан с явкой на выборы [21].

поддаются генерализации [50]. Сами эти авторы исследовали авторитарные выборы в Латинской Америке и не обнаружили в них никакого демократизирующего эффекта. Моргенбессер и Пепински рассматривают сильное государство и неопатримониальные практики как механизмы, способные подорвать демократизирующую силу выборов [52]. Опираясь на примеры из Юго-Восточной Азии, эти авторы допускают, что конкурентные многопартийные выборы являются скорее результатом процесса демократизации, чем его причиной. В условиях же стабильного и продолжительного авторитаризма демократизирующий потенциал выборов нивелируется.

Браунли, в свою очередь, не отрицает связи между авторитарными выборами и демократизацией, но утверждает, что эта связь опосредованная. По его мнению, авторитарные выборы «скорее выявляют политические тенденции, чем стимулируют их» [8, р. 9]. Выборы могут привести к падению авторитаризма, но лишь в том случае, если режим уже начал распадаться. Вообще же, «результаты выборов в авторитарном контексте, как правило, ратифицируют, а не перераспределяют власть, которой обладают конкурирующие группы» [8, р. 9]. Что касается демократизации, Браунли исследует место ограниченной политической конкуренции в структуре авторитарных режимов, отмечая ее положительное влияние на вероятность демократизации уже после падения автократии [9]. По Браунли, конкурентные выборы сами по себе не ведут к падению автократий, однако если такое падение состоялось — вследствие ли выборов, вооруженного конфликта, переворота или революции — то следующий режим с большей вероятностью будет демократическим, если при предыдущем проводились конкурентные выборы. «Конкурентный авторитаризм значительно повышает вероятность того, что преемником такого правительства станет электоральная демократия. Выборы не дают оппозиционерам независимого механизма для смещения инкубентов, но там, где оппозиция способна действовать решительно, конкурентные выборы предвещают хорошие шансы на то, что следующий режим будет соответствовать минимальным стандартам демократического правления» [9, р. 531]. Иначе говоря, режим с большей вероятностью будет демократическим, если он приходит на смену авторитаризму с выборами. В этом смысле конкурентные авторитарные режимы имеют больше шансов смениться демократией, чем гегемонистские или закрытые.

## Заключение

Исследования авторитарных выборов — быстро развивающееся направление в политической науке, демонстрирующее изобилие новых оригинальных идей. Возросшее за последние два десятилетия внимание к этому феномену обусловлено тем, что авторитаризм проявил существенно большую гибкость и адаптивность, чем от него ожидалось, сумев поставить себе на службу ряд институтов, исходно складывавшихся в лоне демократии.

Конечно, до построения целостной теории авторитарных выборов пока еще далеко. Как показывает данная статья, в литературе имеется серьезный пробел, связанный с противоречивыми результатами влияния выборов на выживание автократий. Выборы при авторитаризме порождают противоположные ожидания, и исследователи пока не знают, как примирить эти противоположности.

Однако фундаментальный базис для создания теории уже есть: достигнуто понимание того, что институты, традиционно ассоциируемые с демократией — выборы, легислатуры, партии — не являются исключительным достоянием демократических режимов. Что такие институты способны служить автократическим целям. Для сторонников демократического правления это ставит важный вопрос: в какой мере развитие демократии может быть стимулировано институциональными реформами? А для исследователей — открывает захватывающие перспективы.

Едва ли можно ожидать, что логика, механизмы и эффекты авторитарных выборов будут изучены столь же досконально и глубоко, как и выборы в развитых демократиях. Это связано, прежде всего, с принципиальной непрозрачностью авторитарных режимов, в том числе затрудненностью доступа к данным. Однако в целом данная исследовательская программа, безусловно, способна сорвать завесу с тайн и секретов авторитаризма.

## Литература/References

1. Медведев Ю.С. Зачем автократам выборы? Политическая наука о роли выборов при авторитаризме // Сравнительная политика. 2020. Т. 11. № 4. С. 189–200. [Medvedev Yu.S. Why do autocrats need elections? Political science about the role of elections in authoritarianism // Comparative Politics Russia. 2020. V. 11. N. 4. P. 189–200 (in Rus)].
2. Медведев Ю.С. Концепция конкурентного авторитаризма и ее критика в научной литературе // Полития: Анализ. Хроника. Прогноз (Журнал политической философии и социологии политики). 2021. № 1 (100). С. 154–169. [Medvedev Yu.S. Concept of competitive authoritarianism and its criticism in scientific literature // Politeia. 2021. N 1 (100). P. 154–169 (in Rus)].
3. Baev P.K. A matrix for post-Soviet “color revolutions”: exorcising the devil from the details // International Area Studies Review. 2011. V. 14. N. 2. P. 3–22.
4. Barbera P. When Duverger Becomes Autocratic: Electoral Systems and Opposition Fragmentation in Non-Democratic Regimes. Working Paper, 2013 [Electronic resource]. URL: <http://pablobarbera.com/static/duverger-becomes-autocratic.pdf> (date of the address: 03.11.2021).
5. Beaulieu E. Electoral Protest and Democracy in the Developing World. Cambridge: Cambridge University Press, 2014.
6. Boix C., Svolik M.W. The Foundations of Limited Authoritarian Government: Institutions, Commitment, and Power-Sharing in Dictatorships // Journal of Politics. 2013. V. 75. N. 2. P. 300–316.
7. Brancati D. Democratic Authoritarianism: Origins and Effects // Annual Review of Political Science. 2014. V. 17. P. 313–326.
8. Brownlee J. Authoritarianism in an Age of Democratization. New York: Cambridge University Press, 2007.
9. Brownlee J. Portents of Pluralism: How Hybrid Regimes Affect Democratic Transition // American Journal of Political Science. 2009. V. 53. N. 3. P. 515–532.
10. Bueno de Mesquita B. et al. The Logic of Political Survival. Cambridge, MA: MIT Press, 2003.
11. Bunce V.J., Wolchik S.L. Defeating Dictators: Electoral Change and Stability in Competitive Authoritarian Regimes // World Politics. 2010. V. 62. N. 1. P. 43–86.
12. Carnegie P.J. The Road from Authoritarianism to Democratization in Indonesia. New York: Palgrave Macmillan, 2010.
13. Carothers T. End of the Transition Paradigm // Journal of Democracy. 2002. V. 13. N. 1. P. 5–21.
14. Cederman L.-E., Gleditsch K.S., Hug S. Elections and Ethnic Civil War // Comparative Political Studies. 2013. V. 46. N. 3. P. 387–417.
15. Chang E.C. C., Higashijima M. The choice of electoral systems in electoral autocracies // Government and Opposition. 2021.
16. Cox G.W. Making Votes Count. Cambridge: Cambridge University Press, 1997.
17. Dahl R. Polyarchy: Participation and Opposition. New Haven, CT: Yale University Press, 1971.
18. Diamond L. Thinking about Hybrid Regimes // Journal of Democracy. 2002. V. 13. N. 2. P. 21–35.
19. Donno D. Elections and Democratization in Authoritarian Regimes // American Journal of Political Science. 2013. V. 57. N. 3. P. 703–716.
20. Duverger M. Political Parties: Their Organizations and Activity in the Modern State. London: Methuen and Co. Ltd, 1964 [1951].
21. Frantz E. Voter turnout and opposition performance in competitive authoritarian elections // Electoral Studies. 2018. V. 54. P. 218–225.
22. Fukuyama F. The End of History and the Last Man. New York: The Free Press, 1992.
23. Gandhi J. Elections and Political Regimes // Government and Opposition. 2015. V. 50. N. 3. P. 446–468.
24. Gandhi J., Lust-Okar E. Elections under Authoritarianism // Annual Review of Political Science. 2009. V. 12. P. 403–422.

25. Gandhi J., Przeworski A. Authoritarian Institutions and the Survival of Autocrats // *Comparative Political Studies*. 2007. V. 40. N. 11. P. 1279–1301.
26. Geddes B. What do we know about democratization after twenty years? // *Annual review of political science*. 1999. V. 2. N. 1. P. 115–144.
27. Gerschewski J. The three Pillars of Stability: Legitimation, Repression, and Co-optation in Autocratic Regimes // *Democratization*. 2013. V. 20. N. 1. P. 13–38.
28. Glasius M. What Authoritarianism Is ... And Is Not: A Practice Perspective // *International Affairs*. 2018. V. 94. N. 3. P. 515–533.
29. Golosov G.V. Why and How Electoral Systems Matter in Autocracies // *Australian Journal of Political Science*. 2016. V. 51. N. 3. P. 367–385.
30. Greene K.F. The Political Economy of Authoritarian Single-Party Dominance // *Comparative Political Studies*. 2010. V. 43. N. 7. P. 807–834.
31. Hadenius A., Teorell J. Pathways from Authoritarianism // *Journal of Democracy*. 2007. V. 18. N. 1. P. 143–157.
32. Hafner-Burton E.M., Hyde S.D., Jablonski R.S. When Do Governments Resort to Election Violence? // *British Journal of Political Science*. 2014. V. 44. N. 1. P. 149–179.
33. Howard M., Roessler P. Liberalizing Electoral Outcomes in Competitive Authoritarian Regimes // *American Journal of Political Science*. 2006. V. 50. N. 2. P. 365–381.
34. Huntington S. *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*. Norman and London: University of Oklahoma Press, 1991.
35. Jensen N.M., Malesky E., Weymouth S. Unbundling the relationship between authoritarian legislatures and political risk // *British Journal of Political Science*. 2014. V. 44. N. 3. P. 655–684.
36. Kaminski M.M. Do parties benefit from electoral manipulation? Electoral laws and heresthetics in Poland, 1989-93 // *Journal of Theoretical Politics*. 2002. V. 14. N. 3. P. 325–358.
37. Knutsen C.H., Nygård H.M., Wig T. Autocratic elections: Stabilizing tool or force for change? // *World Politics*. 2017. V. 69. N. 1. P. 98–143.
38. Lehoucq F. Electoral fraud: Causes, types, and consequences // *Annual Review of Political Science*. 2003. V. 6. N. 1. P. 233–256.
39. Levitsky S., Way L. *Competitive Authoritarianism: Hybrid Regimes After the Cold War*. Cambridge: Cambridge University Press, 2010.
40. Levitsky S., Way L. The Rise of Competitive Authoritarianism // *Journal of Democracy*. 2002. V. 13. N. 2. P. 51–65.
41. Lindberg S. et al. (Ed.). *Democratization by elections: A new mode of transition*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2009.
42. Lindberg S. *Democracy and Elections in Africa*. Baltimore: The John Hopkins University Press, 2006.
43. Linz J.J. *Totalitarian and Authoritarian Regimes*. Boulder; London: Lynne Rienner Publisher, 2000 [1975].
44. Little A.T., Tucker J.A., LaGatta T. Elections, protest, and alternation of power // *The Journal of Politics*. 2015. V. 77. N. 4. P. 1142–1156.
45. Lust-Okar E. *Structuring Conflict in the Arab World: Incumbents, Opponents, and Institutions*. Cambridge: Cambridge University Press, 2005.
46. Magaloni B. Credible Power-Sharing and the Longevity of Authoritarian Rule // *Comparative Political Studies*. 2008. V. 41. N. 4-5. P. 715–741.
47. Magaloni B. The Game of Electoral Fraud and the Ousting of Authoritarian Rule // *American Journal of Political Science*. 2010. V. 54. N. 3. P. 751–765.
48. Magaloni B. *Voting for Autocracy: Hegemonic Party Survival and Its Demise in Mexico*. Cambridge, UK: Cambridge University Press, 2006.
49. Magaloni B., Wallace J. *Citizen Loyalty, Mass Protest and Authoritarian Survival*. Paper prepared for the conference on Dictatorships: Their Governance and Social Consequences, Princeton University, April 25–26, 2008.
50. McCoy J., Hartlyn J. The relative powerlessness of elections in Latin America // S. Lindberg et al. (Ed.). *Democratization by elections: A new mode of transition*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2009.
51. Miller M.K. Democratic pieces: Autocratic elections and democratic development since 1815 // *British Journal of Political Science*. 2015. V. 45. N. 3. P. 501–530.
52. Morgenbesser L., Pepinsky T. *States, neopatrimonialism, and elections: Democratization in Southeast Asia*. Griffith: Griffith University, 2016.
53. Norris P. *Why Electoral Integrity Matters*. N.Y.: Cambridge University Press, 2014.
54. North D. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.



55. Pepinsky T. The Institutional Turn in Comparative Authoritarianism // *British Journal of Political Science*. 2014. V. 44. N. 3. P. 631–653.
56. Pop-Eleches G., Robertson G.B. Information, elections, and political change // *Comparative Politics*. 2015. V. 47. N. 4. P. 459–495.
57. Riedl R. B. et al. Authoritarian-led democratization // *Annual Review of Political Science*. 2020. V. 23. P. 315–332.
58. Riker W.H. Implications from the Disequilibrium of Majority Rule for the Study of Institutions // *American Political Science Review*. 1980. V. 74. N. 2. P. 432–446.
59. Sartori G. Political Development and Political Engineering / In J. Montgomery and A. Hirschman (Eds.). *Public Policy*, V. 17, Cambridge: Cambridge University Press, 1968.
60. Schedler A. The Logic of Electoral Authoritarianism / In *Electoral Authoritarianism: The Dynamics of Unfree Competition*, edited by A. Schedler. Boulder, CO: Lynne Rienner, 2006.
61. Schedler A. The Menu of Manipulation // *Journal of Democracy*. 2002. V. 13. N. 2. P. 36–50.
62. Schedler A. The nested game of democratization by elections // *International Political Science Review*. 2002. V. 23. N. 1. P. 103–122.
63. Schedler A. *The politics of uncertainty: Sustaining and subverting electoral authoritarianism*. Oxford, UK: Oxford University Press, 2013.
64. Schmitter Ph., Karl T.L. What Democracy Is ... And Is Not // *Journal of Democracy*. 1991. V. 2. N. 3. P. 75–88.
65. Schuler P.J., Gueorguiev D.D., Cantu F. Risk and reward: The differential impact of authoritarian elections on regime decay and breakdown // Available at SSRN 1718056. — 2013.
66. Schumpeter J. *Capitalism, Socialism, and Democracy*. London: Routledge, 2010 [1943].
67. Seeberg M.B. State Capacity and the Paradox of Authoritarian Elections // *Democratization*. 2014. V. 21. N. 7. P. 1265–1285.
68. Simpser A. *Why Governments and Parties Manipulate Elections: Theory, Practice, and Implications*. New York: Cambridge University Press, 2013.
69. Smith B. Life of the party: The origins of regime breakdown and persistence under single-party rule // *World Politics*. 2005. V. 57. N. 3. P. 421–451.
70. Stockmann D., Gallagher M.E. Remote Control: How the Media Sustain Authoritarian Rule in China // *Comparative Political Studies*. 2011. V. 44. N. 4. P. 436–467.
71. Svobik M.W. *The Politics of Authoritarian Rule*. New York: Cambridge University Press, 2012.
72. Taagepera R., Shugart M. *Seats and Votes: The Effects and Determinants of Electoral Systems*. New Haven: Yale University Press, 1989.
73. Teorell J. *Determinants of Democratization: Explaining Regime Change in the World, 1972–2006*. Cambridge: Cambridge University Press, 2010.
74. Tucker J.A. Enough! Electoral Fraud, Collective Action Problems, and Post-Communist Colored Revolutions // *Perspectives on Politics*. 2007. V. 5. N. 3. P. 535–551.
75. Tullock G. *Autocracy*. Dordrecht: Kluwer Academic Publishers, 1987.
76. Way L. Authoritarian State Building and the Sources of Regime Competitiveness in the Fourth Wave: The Cases of Belarus, Moldova, Russia, and Ukraine // *World Politics*. 2005. V. 57. N. 2. P. 231–261.
77. Wintrobe R. *The Political Economy of Dictatorship*. Cambridge: Cambridge University Press, 1998.
78. Wong J., Friedman E. (Ed.). *Political transitions in dominant party systems: Learning to lose*. London: Routledge, 2008.
79. Wright J., Escribà-Folch A. Authoritarian Institutions and Regime Survival: Transitions to Democracy and Subsequent Autocracy // *British Journal of Political Science*. 2012. V. 42. N. 2. P. 283–309.

#### **Об авторе:**

**Медведев Юрий Семенович**, доцент кафедры сравнительных политических исследований факультета международных отношений и политических исследований Северо-Западного института управления РАНХиГС (Санкт-Петербург, Российская Федерация), кандидат политических наук; medvedev-ys@ranepa.ru

#### **About the author:**

**Yury S. Medvedev**, Associate Professor of the Chair of Comparative Political Studies of the Faculty of International Relations and Politics of North-West Institute of Management, Branch of RANEPА (St. Petersburg, Russian Federation), Doctor of Science (Political Sciences); medvedev-ys@ranepa.ru

# Государственное регулирование жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации: централизация управления или рыночное саморегулирование

Белов В. И.<sup>1, 2, \*</sup>

<sup>1</sup>Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Северо-Западный институт управления РАНХиГС), Санкт-Петербург, Российская Федерация

<sup>2</sup>Ленинградский государственный университет им. А. С. Пушкина, Санкт-Петербург, Российская Федерация; \*belov-vi@ranepa.ru

## РЕФЕРАТ

В статье рассматриваются предложенные мероприятия Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации, изложенные в проекте стратегии развития строительной отрасли и ЖКХ, которые в средствах массовой информации получили неодобрительный отклик со стороны некоторых экспертов. В статье проанализированы нормативно-правовые документы, регламентирующие деятельность управляющих организаций на рынке жилищно-коммунальных услуг. По результатам проведенного анализа автором было установлено, что государственное регулирование рассматриваемой отрасли только посредством законов и подзаконных актов в настоящий момент недостаточно. Инициатива Минстроя России, связанная с введением в практику хозяйствования регионального оператора (гарантирующей управляющей организации), автором статьи обосновывается с организационно-управленческой и экономической точек зрения. В частности, предлагается расширить в системе управления субъект-объектные отношения между государством и управляющей организацией до субъект-субъектных отношений между региональным оператором (гарантирующей управляющей организацией) и потребителями жилищно-коммунальных услуг. С экономической точки зрения предложения Минстроя России могут оказаться экономически выгодными для обеих сторон: государство получает большую доходность бюджетов разных уровней посредством смены системы налогообложения (с упрощенной на общую) и соответствующей ставки налога, а управляющие организации получают большую прибыль за счет повышения рентабельности своей профессиональной деятельности в 1,5–2 раза. В результате автор приходит к выводу, что предлагаемые Минстроем России мероприятия являются необходимыми и недискриминационными, поскольку взаимоотношения между управляющей организацией и потребителями жилищно-коммунальных услуг осуществляются на рыночных принципах и в конкурентной среде, а администрирование процессов со стороны государства касательно отбора управляющих организаций по предоставлению жилищно-коммунальных услуг населению не ущемляет права хозяйствующих субъектов по осуществлению любой законной экономической деятельности.

*Ключевые слова:* региональный оператор (гарантирующая управляющая организация), стратегия развития строительной отрасли и ЖКХ РФ, субъект-субъектные отношения, рентабельность, рынок жилищно-коммунальных услуг, доходы бюджета, система налогообложения

**Для цитирования:** Белов В. И. Государственное регулирование жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации: централизация управления или рыночное саморегулирование // Управленческое консультирование. 2022. № 3. С. 58–66.

## State Regulation of Housing and Communal Services of the Russian Federation: Centralization of Management or Market Self-Regulation

Valery I. Belov<sup>1, 2, \*</sup>

<sup>1</sup>Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (North-West Institute of Management of RANEPa), Saint Petersburg, Russian Federation

<sup>2</sup>Pushkin Leningrad State University, St. Petersburg, Russian Federation; \*belov-vi@ranepa.ru

### ABSTRACT

This article discusses the proposed measures of the Ministry of Construction and Housing and Communal Services of the Russian Federation, set out in the draft strategy for the development of the construction industry and housing and communal services, which received a disapproving response from some experts in the media. The article analyzes the regulatory documents regulating the activities of management organizations in the housing and communal services market. According to the results of the analysis carried out by the author, it was found that state regulation of the industry in question only through laws and by-laws is currently insufficient. The initiative of the Ministry of Construction of the Russian Federation related to the introduction of a regional operator (guaranteeing management organization) into business practice is justified by the author of the article from an organizational, managerial, and economic point of view. In particular, it is proposed to expand the subject-object relations between the state and the management organization in the management system to subject-subject relations between the regional operator (guaranteeing management organization) and consumers of housing and communal services. From an economic point of view, the proposals of the Ministry of Construction of Russia may be economically beneficial for both sides: the state receives a large return on budgets of different levels by changing the taxation system (from simplified to general) and the corresponding tax rate, and management organizations receive a large profit by increasing the profitability of their professional activities by 1.5–2 times. As a result, the author comes to the conclusion that the measures proposed by the Ministry of Construction of Russia are necessary and non-discriminatory, since the relationship between the management organization and consumers of housing and communal services is carried out on market principles and in a competitive environment, and the administration of processes by the state regarding the selection of management organizations for the provision of housing and communal services to the population does not infringe on the rights of economic entities to carry out any legitimate economic activity.

**Keywords:** regional operator (guaranteeing management organization), development strategy of the construction industry and housing and communal services of the Russian Federation, subject-subject relations, profitability, housing and communal services market, budget revenues, taxation system

**For citing:** Belov V.I. State Regulation of Housing and Communal Services of the Russian Federation: Centralization of Management or Market Self-Regulation // Administrative consulting. 2022. N 3. P. 58–66.

### Введение

В рамках общественных обсуждений проекта стратегии развития строительной отрасли и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации до 2030 г. с прогнозом на период до 2035 г.<sup>1</sup> в Москве 18 ноября 2021 г. прошел очередной семинар-совещание (первый состоялся в июне текущего года). Семинар оказался достаточно представительным: в нем приняли участие представители Администра-

<sup>1</sup> Проект стратегии развития строительной отрасли и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации до 2030 года с прогнозом на период до 2035 года [Электронный ресурс]. URL: <https://www.minstroyrf.gov.ru/docs/18723/> (дата обращения: 17.02.2022).

ции Президента РФ, Правительства РФ, Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства, федеральных органов исполнительной власти, экспертного сообщества, главы субъектов РФ. Северо-Западный институт управления РАНХиГС также присоединился к общественным обсуждениям предлагаемой стратегии в рамках реализуемого в стенах научной библиотеки медиапроекта «Роман с Академией», в котором автор данной статьи 09.11.21 принял личное участие.

Публичное обозрение подобного рода документов в нашей стране становится обычным делом. При обсуждении данной тематики в средствах массовой информации появились разные оценки инициатив Минстроя России, в том числе и негативные со стороны экспертного сообщества. Основной акцент делается на одном из пунктов проекта стратегии (п. 8.1), который связан с созданием «регионального оператора по управлению жильем». Именно данная инициатива Минстроя наделала много информационного шума и некоторыми специалистами была воспринята неоднозначно. Так, по их мнению, «государство все больше вмешивается в процессы регулирования и управления не своим имуществом»<sup>1</sup>, «новая реформа грозит ростом цен на услуги ЖКХ; возвратом к централизации и государственному управлению»<sup>2</sup>, «появление регионального оператора и передача ему полномочий по управлению — не что иное, как деприватизация общего имущества дома в пользу государства»<sup>3</sup>, «сворачивание рынка и возврат к государственному управлению частным жилищным фондом»<sup>4</sup>.

Суть проблемы, описанной в СМИ, сводится к тому, что государственное управление жилищно-коммунальным хозяйством является излишним, поскольку в рамках действующего законодательства уже создана конкурентная среда и имеют место быть рыночные отношения касательно предоставления жилищно-коммунальных услуг; происходит монополизация рынка ЖКУ государством; пресекается или ограничивается экономическая деятельность частных организаций на данном поприще. Однако бесконечные жалобы и претензии со стороны потребителей жилищно-коммунальных услуг (в среднем ежемесячно случается порядка 6000 происшествий) в адрес управляющих компаний не находят своего разрешения на местном уровне (качество предоставления услуг оставляет желать лучшего, уровень недовольства граждан остается достаточно высоким (40% по данным ВЦИОМ на начало 2020 г.)), что и вынуждает федеральные органы власти обратиться к данной проблеме с намерением дополнительно отрегулировать рыночные взаимоотношения между контрагентами, определить «правила игры» для экономических субъектов с учетом складывающихся обстоятельств.

Цель данной статьи — с использованием научного подхода провести анализ ситуации на рынке жилищно-коммунальных услуг, дать оценку предлагаемой инициативе Минстроя России с организационно-управленческой и экономической точек зрения, определить необходимость принятия решений в системе государ-

<sup>1</sup> Минстрой предложил лишить граждан права управления собственностью: регоператор вместо УК [Электронный ресурс]. URL: [https://tsargrad.tv/news/minstroj-predlozhit-lishit-grazhdan-prava-upravlenija-sobstvennostju-regoperator-vmesto-uk\\_430347](https://tsargrad.tv/news/minstroj-predlozhit-lishit-grazhdan-prava-upravlenija-sobstvennostju-regoperator-vmesto-uk_430347) (дата обращения: 20.02.2022).

<sup>2</sup> Без права выбора: новая реформа грозит ростом цен на услуги ЖКХ [Электронный ресурс]. URL: [https://www.rbc.ru/spb\\_sz/23/10/2021/616d2dff9a7947dad30b706c](https://www.rbc.ru/spb_sz/23/10/2021/616d2dff9a7947dad30b706c) (дата обращения: 20.02.2022).

<sup>3</sup> Трубилина М. Эксперты выступают против появления регоператоров по управлению жильем // Российская газета (rg.ru) [Электронный ресурс]. URL: <https://rg.ru/2021/10/14/eksperty-vystupaiut-protiv-poiavleniia-regoperatorov-po-upravleniiu-zhilem.html> (дата обращения: 14.10.2021).

<sup>4</sup> Минстрой РФ предложил создать регоператоров по управлению домами [Электронный ресурс]. URL: <https://roskvartal.ru/news/deyatelnost-uk/13004-minstroy-rf-predlozhit-sozdat-regoperatorov-po-upravleniyu-domami> (дата обращения: 20.02.2022).

ственного управления жилищно-коммунальным хозяйством. Предполагается, что предлагаемые в проекте стратегии развития строительной отрасли и ЖКХ мероприятия, с одной стороны, снимут социальное напряжение и недовольство граждан по предоставляемым управляющими организациями жилищно-коммунальным услугам, а с другой стороны — будут способствовать более эффективной и продуктивной работе хозяйствующих субъектов, занятых в этой отрасли. Мероприятия могут быть реализованы уже в 2022 г., что потребует внесения некоторых изменений в законодательство Российской Федерации (Жилищный кодекс, Гражданский кодекс и другие нормативно-правовые документы).

## Материалы и методы

Российская Федерация является достаточно урбанизированным государством: доля населения, проживающего в городах и поселках городского типа, составляет более 75% от всего населения страны, т. е. примерно 110 млн граждан. На начало 2021 г. общая площадь жилых помещений в РФ приблизилась к показателю в 4 млрд кв. метров. Годовой оборот в сфере жилищно-коммунального хозяйства за 2020 г. составил порядка 6,4 трлн руб. Данные показатели демонстрируют не только масштаб проблемы и значимость отрасли в экономике страны, но и необходимость государственного регулирования жилищно-коммунального хозяйства, где занято более двух миллионов человек.

Вопросы государственного вмешательства в рыночную экономику уже достаточно хорошо изучены в экономической науке после событий 1930-х годов — Великой депрессии [6]. Так, представители кейнсианского и посткейнсианского направления [2; 7; 9] выступали за активные действия государства в рыночной экономике посредством использования бюджетных, денежно-кредитных и прочих инструментов государственного регулирования, за активную социальную политику государства в решении социально-демографических проблем. Сторонники неоклассического синтеза [1; 3; 10] предлагали в зависимости от ситуации и состояния экономики умелое сочетание кейнсианских рекомендаций по регулированию экономики со стороны государства (макроанализ, регулируемый рынок, смягчение кризисных явлений) и предложений неоклассиков, ратующих за ограничения государственного вмешательства в экономику (микроанализ, наличие конкурентного рынка). Данный подход признается доминирующим как в науке, так и в реализации социально-экономической политики многих государств [5]. Дискуссионными остаются вопросы касательно пропорций государственного вмешательства (доли государства на рынке), а также сфер и отраслей экономики, где повышенное государственное внимание является необходимым в силу социальной значимости производимых товаров и оказываемых услуг.

В разных странах мира сформировались различные модели рыночной экономики [8]: в одних роль государства является незначительной и рыночные начала имеют первостепенное значение (например, американская модель), в других роль государства оказывается более значимой, наблюдаются более высокие государственные расходы на социальные нужды по сравнению с американской моделью (например, японская модель), в третьих странах государству отводится более важная роль, расходы бюджета наиболее высокие, подчеркивается социальная ориентированность государства (например, шведская модель).

Широкий арсенал средств государственного регулирования экономики и ее отраслей от административно-правовых, налогового-бюджетных, финансово-экономических и до внешнеэкономических позволяет на каждом этапе развития социально-экономической системы применять те инструменты, которые оказываются наиболее подходящими и востребованными в каждой отрасли хозяйства [4].

Рассмотрим применяемый инструментарий государственного регулирования жилищно-коммунального хозяйства РФ. Анализ нескольких десятков нормативно-правовых документов, регулирующих деятельность управляющих организаций и приравненных к ним хозяйствующих субъектов, позволяет выделить наиболее важные и действующие в настоящее время документы. Во-первых, это Жилищный кодекс Российской Федерации<sup>1</sup>, определяющий статус, права и обязанности управляющей организации. Во-вторых, это Постановление Правительства РФ от 15 мая 2013 г. № 416 «О порядке осуществления деятельности по управлению многоквартирными домами»<sup>2</sup>, в котором определяются стандарты и порядок осуществления деятельности по управлению многоквартирным домом. В-третьих, это Письмо Минстроя России от 24 февраля 2015 г. № 4745-АЧ/04 «Об отдельных вопросах, возникающих в связи с реализацией законодательства РФ о лицензировании предпринимательской деятельности по управлению многоквартирными домами»<sup>3</sup>, содержащее требование к соискателю лицензии о наличии квалификационного аттестата. Согласно принятым документам<sup>4</sup>, предпринимательская деятельность по управлению многоквартирными домами требует получения лицензии. Само получение лицензии носит упрощенный характер: достаточно предоставить копию квалификационного аттестата (для этого нужно пройти тест из 100 вопросов, на 86 вопросов ответить верно (по аналогии со сдачей контрольного теста в ГИБДД на получение водительского удостоверения, где и вопросы, и ответы заранее известны)), написать заявление, предоставить документ, подтверждающий причастность заявителя к управляющей организации и оплатить государственную пошлину в размере 30 тыс. руб.

Кроме того, после многочисленных писем Министерства финансов РФ<sup>5</sup> касательно разъяснений по налогообложению управляющих компаний, применявших специальный режим налогообложения — упрощенную систему налогообложения, где объектом налогообложения являются «доходы минус расходы» (в зависимости от регионального законодательства ставка налога составляет от 5 до 15%; в Санкт-Петербурге, например, 7% в 2021 г.), в Налоговый кодекс РФ с 01.01.2020 внесены изменения. Так, в составе налогооблагаемых доходов теперь не учитываются

<sup>1</sup> Жилищный кодекс Российской Федерации от 29.12.2004 № 188-ФЗ (ред. от 28.06.2021) (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.07.2021) [Электронный ресурс]. URL: [http://www.consultant.ru/document/Cons\\_doc\\_LAW\\_51057/](http://www.consultant.ru/document/Cons_doc_LAW_51057/) (дата обращения: 20.02.2022).

<sup>2</sup> Постановление Правительства РФ от 15 мая 2013 г. № 416 «О порядке осуществления деятельности по управлению многоквартирными домами» (текст постановления опубликован на Официальном интернет-портале правовой информации ([www.pravo.gov.ru](http://www.pravo.gov.ru)) 22 мая 2013 г., в Собрании законодательства Российской Федерации — от 27 мая 2013 г. № 21 ст. 2652).

<sup>3</sup> Письмо Минстроя России от 24 февраля 2015 г. № 4745-АЧ/04 «Об отдельных вопросах, возникающих в связи с реализацией законодательства РФ о лицензировании предпринимательской деятельности по управлению многоквартирными домами» [Электронный ресурс]. URL: <https://minstroyrf.gov.ru/docs/10317/> (дата обращения: 20.02.2022).

<sup>4</sup> Федеральный закон от 4 мая 2011 г. № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности» (с изменениями и дополнениями) [Электронный ресурс]. URL: Федеральный закон от 04.05.2011 г. № 99-ФЗ // Президент России ([kremlin.ru](http://kremlin.ru)); Федеральный закон от 29 декабря 2014 г. № 458-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об отходах производства и потребления», отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных законодательных актов (положений законодательных актов) Российской Федерации» [Электронный ресурс]. URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/39278> (дата обращения: 20.02.2022).

<sup>5</sup> Письма Минфина РФ от 16.07.2018 № 03-11-06/2/49564, 03-11-06/2/49557, от 17.07.2018 № 03-11-06/2/49839, от 02.10.2018 № 03-11-06/2/70669, от 01.10.2018 № 03-11-06/2/70354, 03-11-06/2/70348, от 17.07.2018 № 03-11-06/2/50011, 03-11-06/2/50009, от 22.11.2018 № 03-11-06/2/84378, от 16.01.2019 № 03-11-06/2/1320, 03-11-06/2/1311, от 07.03.2019 № 03-11-06/2/14855, от 24.07.2019 № 03-11-06/2/55051, от 19.02.2019 № 03-11-06/2/10212, от 14.02.2019 № 03-11-06/2/8980.

денежные средства, поступившие от собственников помещений, а в составе налогооблагаемых расходов не учитываются средства, перечисленные ресурсоснабжающей организации за поставленные коммунальные ресурсы, т. е. ставится под сомнение деятельность управляющей организации как посредническая (или агентская) с такой системой налогообложения.

Можно констатировать, что государственное регулирование жилищно-коммунального хозяйства РФ в настоящее время осуществляется в основном посредством нормативно-правовых (законодательных) инструментов, в то время как прочие методы государственного регулирования (административные, экономические) со стороны федеральных, региональных и местных властей остаются пока невостребованными.

## Результаты

В результате на рынке жилищно-коммунальных услуг складывается ситуация, когда нормативно-правовая база для деятельности хозяйствующих субъектов на рыночной (конкурентной) основе создана, но результат такой деятельности не устраивает ни государство (эффективность деятельности управляющих организаций считается крайне низкой), ни потребителей (качество предоставляемых услуг и их стоимость не соответствуют друг другу).

В этой связи инициативы Минстроя России по созданию так называемого регионального оператора (позднее Минстрой переформулировал его название, теперь следует употреблять не «региональный оператор», а «гарантирующая управляющая организация»<sup>1</sup>) не выглядят беспочвенными. Данная отрасль, где задействовано около 41 тыс. организаций, половина из которых имеет лицензию на право управления многоквартирными домами, нуждается в более предметно определенном администрировании со стороны государства. С одной стороны, гарантирующая управляющая организация может выступать в качестве системного или управляющего контроллера, в обязанности которой можно включить деятельность по отбору потенциальных управляющих организаций (на получение права управления МКД, помимо полученной лицензии) по имущественному цензу и финансово-экономической состоятельности. Нередки случаи, когда по закону управляющая организация имеет права осуществлять свою деятельность (у нее есть лицензия), а по факту не имеет ни основных средств (нет ни метелок, ни лопат), ни денежных средств на расчетном счете, ни квалифицированного персонала в штате организации. В итоге управляющая организация есть, потребители исправно оплачивают выставленные счета, а вот реальной деятельности не ведется. Введение определенных норм и нормативов касательно имущества организации и численного состава (этот вопрос подлежит дополнительной проработке либо в рамках государственного задания, либо прочих научных изысканий) уже на начальном этапе могло бы снять данную проблему и не допускать на рынок заведомо экономически не состоятельных игроков. То есть по сути дела на рынке должны остаться более сильные и конкурентоспособные компании, чья финансово-экономическая деятельность не будет вызывать сомнений, что и сделает рынок в итоге более эффективным.

Подтверждением данного тезиса служит сегодняшняя рентабельность управляющих организаций, которая в среднем оценивается в 5–7%. С такой рентабельностью частные организации не смогут работать эффективно долгое время, поэтому некоторые из них уйдут с рынка, а другие, наоборот, будут объединяться и консолидировать свои активы, что и должно привести к появлению более эффективно ра-

<sup>1</sup> О гарантирующей управляющей организации («региональном операторе по управлению МКД») [Электронный ресурс]. URL: <https://gkhnews.ru/17630-garantiruyushhaya-upravlyayushhaya-organizatsiya/> (дата обращения: 20.02.2022).

ботающей компании. Например, по данным Жилищного комитета Санкт-Петербурга<sup>1</sup> в топ-10 рейтинга управляющих организаций за третий квартал 2021 г. входят организации, у которых в управлении находятся сотни домов и миллионы квадратных метров жилья: 105 домов площадью 1,8 млн м<sup>2</sup> (2-е место), 479 домов площадью 2 млн м<sup>2</sup> (3-е место), 188 домов площадью 1,36 млн м<sup>2</sup> (4-е место). Развитие событий по предложенному сценарию позволит не только «очистить» рынок от «компаний-одногодок», нацеленных на быстрое извлечение прибыли без особых затрат в краткосрочном периоде, но и за счет эффекта масштаба увеличить рентабельность деятельности действующих управляющих организаций до 10–12% посредством сокращения долгосрочных средних издержек.

С другой стороны, постоянное недовольство граждан качеством предоставляемых жилищно-коммунальных услуг и работой управляющих организаций не должно оставаться в категории «возмущений», необходим механизм, который позволил бы и слышать граждан, и принимать необходимые решения, воздействуя на управляющие организации непосредственным образом. В этой связи предлагается в системе управления ЖКХ «расширить» субъект-объектные отношения (между государством и управляющей организацией) до субъект-субъектных отношений (между гарантирующей управляющей организацией и потребителями ЖКУ). Сегодняшняя практика организации деятельности в жилищно-коммунальном хозяйстве изобилует примерами по инициированию смены управляющей организации, однако население часто не знает ни четкой регламентирующей процедуры, ни государственного органа, в который нужно обращаться в случае нарушения их прав или некачественного оказания услуг. Предлагаемая модель отношений позволила бы не

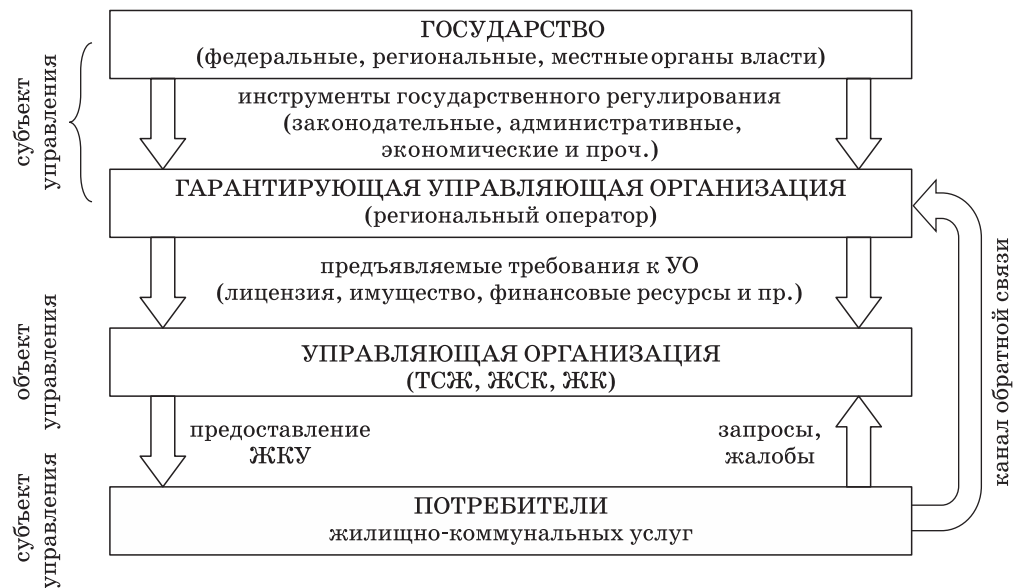


Рис. Схема управленческих субъект-субъектных отношений на рынке ЖКУ  
 Fig. Scheme of administrative subject-subject relations in the housing and communal services market

<sup>1</sup> Рейтинг управляющих организаций на III квартал 2021 г. [Электронный ресурс]. URL: <http://gilkom-complex.ru/upravlenie-mnogokvartirnimi-domami/reiting-upravlyayushih-organizacii/4663/> (дата обращения: 20.02.2022).



только наладить обратную связь в системе управления, но и очистила бы рынок от недобросовестных игроков. Наглядная иллюстрация представлена на рис.

С экономической точки зрения государственный подход в решении проблем в жилищно-коммунальной сфере также имеет смысл. Применяемая в настоящее время многими управляющими организациями упрощенная система налогообложения не приносит (по мнению государства) достаточного дохода в бюджеты разных уровней. Например, в Санкт-Петербурге на рынке жилищно-коммунальных услуг зарегистрировано 172 управляющих организации. Если произойдет смена упрощенной системы налогообложения (сейчас уплачивается налог в размере 7%, где объектом налогообложения выступают «доходы минус расходы») на общую (20% налог на прибыль), то доходность федерального и регионального бюджета может быть увеличена в 2,86 раза. Кроме того, Минстрой России оценивает доходность рынка ЖКХ в 6,4 трлн рублей, это означает, что повышение рентабельности экономической деятельности управляющих организаций с 5–7% до 10–12% может увеличить прибыль хозяйствующих субъектов в два раза с 320 (при рентабельности 5%) до 640 млрд руб. (при рентабельности 10%), а это, в свою очередь, приведет к более высокой доходности государства посредством увеличенной суммы налоговых отчислений со стороны управляющих организаций.

## Заключение

Жилищно-коммунальная сфера относится к социально значимой отрасли хозяйства, где жилищно-коммунальные услуги обеспечивают базовые потребности граждан (в крыше над головой, тепле, воде, канализации и проч.). Более 90% компаний, осуществляющих свою деятельность на этом поприще, являются коммерческими, целью которых является извлечение прибыли и ее максимизация. Уповать на механизм рыночного саморегулирования, когда потребители ЖКУ не могут должным образом ни провести собрание собственников жилья, ни выбрать управляющую организацию, а некоторые управляющие компании не имеют материально-финансовой основы по выполнению своих обязательств, пока не представляется возможным.

Роль государства в жизненно важной отрасли должна оставаться доминантно-регулирующей. В этой связи инициативы Минстроя России, изложенные в проекте стратегии развития строительства отрасли и жилищно-коммунального хозяйства РФ в части создания регионального оператора (гарантирующей управляющей организации) следует признать необходимыми и своевременными. Во-первых, данная новация не меняет основы рыночного хозяйства в отрасли, сложившейся с середины 1990-х гг.<sup>1</sup>, а лишь предъявляет дополнительные требования к хозяйствующим субъектам в целях повышения эффективности их деятельности, а также регламентирует определенный порядок их работы. Во-вторых, предлагаемые мероприятия Минстроя России могут оказаться экономически выгодными как государству (в виде дополнительного дохода в бюджеты разных уровней от отчислений налоговых платежей), так и самим управляющим организациям, рентабельность деятельности которых может быть увеличена в 1,5–2 раза.

## Литература

1. Антология экономической классики: в 2 т. / сост. и авт. предисл. И. А. Столяров. М. : Эконов, 1993.

<sup>1</sup> Указ Президента Российской Федерации от 29.03.1996 г. № 432 «О развитии конкуренции при предоставлении услуг по эксплуатации и ремонту государственного и муниципального жилищных фондов» [Электронный ресурс]. URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/9090> (дата обращения: 20.02.2022).

2. *Белянова А. М., Гудкова Т. В.* Кейнсианская доктрина и российский выбор // Вестник Московского университета. Сер. 6. Экономика. 2012. № 2. С. 82–103.
3. *Блауг М.* Экономическая мысль в ретроспективе. М. : Акад. нар. хоз-ва: Дело, 1994. 687 с.
4. *Ваславская И. Ю.* Роль государства в институциональном обеспечении функционирования национальной экономики // Экономические науки. 2014. № 1 (10). С. 13–16.
5. *Гасанов Э. А.* Доминирующие концепции современной экономической теории и развитие методологии научных исследований : монография. Хабаровск : Изд-во Тихоокеан. гос. ун-та, 2019. 194 с.
6. *Карпенко Г. Г.* Государственное регулирование экономики: эволюционный аспект // Государственное управление. Электронный вестник. 2013. № 37. С. 15–31 [Электронный ресурс]. URL: [https://www.elibrary.ru/download/elibrary\\_18994596\\_14538400.pdf](https://www.elibrary.ru/download/elibrary_18994596_14538400.pdf) (дата обращения: 20.02.2022).
7. *Кейнс Дж. М.* Общая теория занятости, процента и денег. М. : ЗАО «Бизнеском», 2013. 402 с.
8. *Кривяков С. В., Имас О. Н.* Современные модели рыночной экономики // Вестник Томского государственного университета. Экономика. 2020. № 50. С. 225–235.
9. *Мамедов О. Ю., Ткачева Е. В.* Кейнсианство: политико-экономические грани // Экономическая наука современной России. 2001. № 4. С. 161–169.
10. *Хикс Дж. Р.* Господин Кейнс и «классики»: попытка интерпретации. М. : Директмедиа Паблишинг, 2008. 16 с.

#### **Об авторе:**

**Белов Валерий Игоревич**, доцент кафедры экономики Северо-Западного института управления РАНХиГС, доцент кафедры экономики и управления ЛГУ им. А. С. Пушкина (Санкт-Петербург, Российская Федерация), кандидат экономических наук; [belov-vi@ranepa.ru](mailto:belov-vi@ranepa.ru)

#### **References**

1. Anthology of Economic classics: in 2 vols. / comp. and author's preface I.A. Stolyarov. M. : Ekonov, 1993 (in Rus).
2. Belyanova A.M., Gudkova T.V. Keynesian doctrine and Russian choice // Bulletin of Moscow University [Vestnik Moskovskogo universiteta]. Ser. 6. Economy. 2012. N 2. P. 82–103 (in Rus).
3. Blaug M. Economic thought in retrospect. M. : Delo, 1994. 687 p. (in Rus).
4. Vaslavskaya I.Y. The role of the state in the institutional support of the functioning of the national economy // Economic sciences [Ekonomicheskie nauki]. 2014. N 1 (10). P. 13–16 (in Rus).
5. Hasanov E.A. Dominant concepts of modern economic theory and the development of the methodology of scientific research: monograph. Khabarovsk : Publishing House of the Pacific State University, 2019. 194 p. (in Rus).
6. Karpenko G.G. State regulation of the economy: an evolutionary aspect // Public administration [Gosudarstvennoe upravlenie]. Electronic bulletin. 2013. N 37. P. 15–31 [Electronic source]. URL: [https://www.elibrary.ru/download/elibrary\\_18994596\\_14538400.pdf](https://www.elibrary.ru/download/elibrary_18994596_14538400.pdf) (accessed: 20.02.2022) (in Rus).
7. Keynes J.M. The general theory of employment, interest and money / trans. from English. M. : Bizneskom CJSC, 2013. 402 p. (in Rus).
8. Krivyakov S.V., Imas O.N. Modern models of market economy // Bulletin of Tomsk State University [Vestnik Tomskogo gosudarstvennogo universiteta]. Economy. 2020. N 50. P. 225–235 (in Rus).
9. Mamedov O.Yu., Tkacheva E.V. Keynesianism: Political and economic facets // Economic science of modern Russia [Ekonomicheskaya nauka sovremennoi Rossii]. 2001. N 4. P. 161–169 (in Rus).
10. Hicks J.R. Mr. Keynes and the “Classics”: an attempt at interpretation. M. n: Directmedia Publishing, 2008. 16 p. (in Rus).

#### **About the author:**

**Valery I. Belov**, Associate Professor of the Chair of Economics of the North-West Institute of Management of RANEPa, Associate Professor of the Chair of Economy and management of Pushkin Leningrad State University (St. Petersburg, Russian Federation), PhD in Economics; [belov-vi@ranepa.ru](mailto:belov-vi@ranepa.ru)

# Дисбалансы интересов субъектов экономической безопасности на макро- и мезоуровнях

*Затевахина А. В.*

Международный банковский институт имени Анатолия Собчака, Санкт-Петербург, Российская Федерация \*zatevakhina@ibispb.ru

## РЕФЕРАТ

Целью исследования явилось рассмотрение с управленческих позиций дисбалансов интересов стейкхолдеров в пределах регионального пространства, направленное на выявление интересов отдельных групп, а также на определение их влияния на развитие бизнеса и стратегические активы региона. Гипотеза исследования заключается в том, что наличие конфликтных зон серьезно влияет на состояние экономической безопасности и предполагает корректировку существующего стратегического вектора экономического развития региона. Методы исследования — анализ научной литературы и нормативно-правовых актов, синтез. Результаты заключаются в предложении концептуальной модели управления сбалансированностью интересов в системе обеспечения экономической безопасностью. Доказано, что научно обоснованная система взаимодействия субъектов региональной экономики с учетом принципов гармонизации их взаимодействия и оптимального сочетания региональных интересов позволит обеспечить экономическую безопасность региона в рамках траектории социально-экономического развития региона на долговременный период. Выводы: при согласовании интересов всех хозяйствующих субъектов, устранении напряженных конфликтных зон, реализации мер по нейтрализации угроз региональной экономической безопасности высвободится значительное количество организационных и интеллектуальных ресурсов, которые были задействованы в борьбе за реализацию собственных интересов любыми методами. При их целевом использовании будут более надежно защищены жизненно важные интересы региона и муниципальных образований, сохранена региональная финансовая устойчивость, сформирована внешняя защищенность от дестабилизирующих воздействий внешней среды.

*Ключевые слова:* стейкхолдеры, мезоуровень, экономическая безопасность, регион

**Для цитирования:** Затевахина А. В. Дисбалансы интересов субъектов экономической безопасности на макро- и мезоуровнях // Управленческое консультирование. 2022. № 3. С. 67–79.

## Imbalances of Interests of Subjects of Economic Security at the Macro- and Meso-levels

*Zatevakhina A. V.*

Anatoly Sobchak International Banking Institute, Saint Petersburg, Russian Federation; zatevakhina@ibispb.ru

## ABSTRACT

The aim of the study was to consider from a managerial point of view the imbalances of interests of stakeholders within the regional space, aimed at identifying the interests of individual groups, as well as determining their impact on business development and strategic assets of the region. The research hypothesis is that the presence of conflict zones seriously affects the state of economic security and presupposes the adjustment of the existing strategic vector of the region's economic development. Research methods — analysis of scientific literature and regulatory legal acts, synthesis. The results consist in proposing a conceptual model for managing the balance of interests in the system of ensuring economic security. It has been proved that a scientifically grounded system of interaction between subjects of the regional economy, taking into account the principles of harmonizing their interaction and the optimal combination of regional interests, will ensure the economic security of the region

within the framework of the trajectory of socio-economic development of the region for a long period. Conclusions: when coordinating the interests of all economic entities, eliminating tense conflict zones, and implementing measures to neutralize threats to regional economic security, a significant amount of organizational and intellectual resources will be released, which were used in the struggle to realize their own interests by any means. With their targeted use, the vital interests of the region and municipalities will be more reliably protected, regional financial stability will be preserved, and external protection from the destabilizing effects of the external environment will be formed.

*Keywords:* stakeholders, meso-level, economic security, region

**For citing:** *Zatevakhina A. V. Imbalances of Interests of Subjects of Economic Security at the Macro- and Meso-levels // Management consulting. 2022. N 3. P. 67–79.*

---

## Введение

Национальная безопасность и экономическая безопасность как ее элемент формируется в результате взаимодействия многих политических, социальных и экономических агентов. Продолжение исследований экономической безопасности на основе экономической теории прав собственности требует анализа институциональной системы экономической безопасности на национальном (макроуровень), региональном (мезоуровень) уровнях, на уровне хозяйствующих субъектов (микроуровень), уточнения прав, полномочий и возможностей владения, распоряжения, пользования ресурсами, исследования сложившейся системы распределения валового национального и региональных продуктов. Экономическая безопасность как направление научных исследований зародилась относительно недавно, и начало ее развития связывают с разработкой Государственной стратегии экономической безопасности РФ<sup>1</sup>. Несмотря на высокую активность исследователей (на портале e-library размещено более 10 тыс. публикаций, написанных за период 1996–2021 гг. и посвященных различным аспектам экономической безопасности), нельзя утверждать, что работы в этой области привели к созданию целостной научной теории. Большая часть работы посвящена проблемам национальной экономической безопасности (макроуровень) и экономической безопасности хозяйствующих субъектов (микроуровень), существенно меньше исследователей связывают свои научные интересы с исследованиями экономической безопасности на мезоуровне (субъект Федерации, муниципальное образование). Несмотря на то, что экономическая безопасность определяется как состояние защищенности интересов субъектов социально-экономических процессов от внешних и внутренних угроз, вопрос условий и формы согласования их интересов раскрыт недостаточно. Большинство современных российских ученых рассматривают дисбалансы интересов стейкхолдеров на микроуровне, т. е. на уровне предприятия (организации) [3–5; 10–13]. Научных работ, авторы которых рассматривают интересы стейкхолдеров на мезо- и макроуровне, не так и много [7; 8], при этом вопросам дисбаланса интересов субъектов экономической безопасности на макро- и мезоуровнях практически не уделяется внимания. Научная новизна исследования, представленного в данной статье, заключается в разработке концептуальной модели управления сбалансированностью интересов в системе обеспечения экономической безопасности на макро- и мезоуровне.

Но к настоящему времени проблемы согласования интересов как условия минимизации рисков и угроз экономической безопасности исследованы недостаточно.

---

<sup>1</sup> Указ Президента РФ от 29.04.1996 № 608 «О государственной стратегии экономической безопасности Российской Федерации (Основных положениях)» [Электронный ресурс]. URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_92725/5d38c2c0c9a8cc9a09d4a53de23f96b15224bde0/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_92725/5d38c2c0c9a8cc9a09d4a53de23f96b15224bde0/)

## Теоретические основы

Целью исследования является выявление дисбалансов интересов стейкхолдеров в системе экономической безопасности социально-экономической системы мезоуровня с управленческих позиций.

Рассмотрим основные зоны столкновения интересов стейкхолдеров — субъектов органов власти государственного и муниципального управления, бизнеса и населения на региональном уровне.

### Соотношение интересов между различными органами государственной власти (Федерация и субъект РФ)

Исходя из нормативно-правовой базы возможны разные типы взаимоотношений между федеральными и региональными органами власти. Судебная практика свидетельствует об отступлениях в ряде случаев от принципов федерализма. Наблюдается как разбалансированность предметов совместного ведения России и субъектов Федерации, так и форм регулирования субъектами РФ предметов ведения России [2; 8]. Согласование интересов и организация взаимодействий органов власти Федерации и ее субъектов по предметам совместного ведения чрезвычайно актуально на современном этапе, что обуславливает необходимость совершенствования нормативно-правовой базы.

Ст. 76 Конституции РФ допускает противоречия ФЗ и законов субъектов. В этом случае действует нормативный акт субъекта. Отметим некоторые противоречия:

- зачастую территориальные органы министерств и ведомства имеют больше полномочий по сравнению с региональной властью в решении важнейших региональных проблем, что приводит к дублированию функций;
- несовершенство механизмов контроля за деятельностью государственных органов на региональном уровне;
- вследствие высокого уровня централизации налоговой системы РФ недостаточное участие регионов в процессе бюджетного финансирования;
- в некоторых законах (например, в ФЗ «Об образовании») отмечается превалирующая роль федеральных функций и полномочий;
- не в полной мере производится учет интересов региона в Совете Федерации РФ;
- несогласованное с регионом принятие решений по определению финансовых ресурсов федеральных целевых программ, в которых затронуты экономические интересы регионов.

Предложение: необходима корректировка нормативно-правовой базы с выявлением всех факторов, обуславливающих несогласованность и противоречивость региональных интересов.

### Баланс интересов между органами государственной власти и системой МСУ

Наиболее часто встречающиеся зоны конфликтов интересов следующие:

- конфликт интересов на права муниципальной собственности — муниципалитеты могут владеть и распоряжаться исключительно тем имуществом, которое предназначено для решения местных вопросов или для решения отдельных государственных поручений, что обуславливает ограничения возможностей муниципалитетов использовать свою собственность;
- контролирующими органами выявляется много ошибок, в том числе при принятии нормативно-правовых актов, которые препятствуют эффективному взаимодействию органов государственной и муниципальной власти и отражаются на состоянии региональной экономической безопасности [6];

- ограничение прав МСУ на формирование бюджетного процесса. У государства есть право вмешаться в эту область компетенций муниципалитетов (формирование налоговой базы, межбюджетные трансферты и т. д.);
- противоречивость избирательной системы. Избирательная система определяется уставом муниципального образования в соответствии с установленным законом субъекта РФ;
- несоответствие ресурсного потенциала муниципалитетов целям и задачам, возложенных обществом на муниципальную власть в соответствии с законодательством. Недостаточная увязка компетенций и задач с финансовой базой МСУ относится к числу наиболее острых проблем и очень основательно изучается учеными и управленцами государственного и муниципального уровней;
- нарушения достигнутых соглашений между регионом и муниципалитетами, нестабильность бюджетного финансирования проектов с государственным участием. Предложения по согласованию интересов органов государственной и муниципальной власти следующие:
- разработка концепций, программ и планов социально-экономического развития территорий с участием органов государственной власти и МСУ;
- формирование на региональном уровне с участием муниципалитетов комплекса документов по методическому, прогностическому и планировочному обеспечению, которые определяют место и роль муниципалитета в перспективном социально-экономическом развитии региона и страны;
- проведение инвентаризации материальных и финансовых ресурсов региона, с выделением зон муниципального уровня, обеспечение контроля со стороны региона и муниципалитета за их рациональным использованием ресурсного потенциала, состояния экологической обстановки и др.

В целях достижения баланса между интересами рассматриваемых сторон предлагается дальнейшее совершенствование системы договоров и соглашений в направлении укрепления взаимоотношений государственных и муниципальных органов власти, а также развитие государственно-муниципального партнерства.

### **Противоречия интересов между субъектами бизнеса**

Цели, преследуемые властными структурами, могут противоречить интересам бизнеса. При этом создание условий для безопасной деятельности субъектов хозяйствования относится к числу приоритетных задач региональных властей.

В практике современного управления интересами стейкхолдеров активно применяется стейкхолдер-анализ (подход). Стейкхолдер-подход стал активно внедряться в управленческую практику с момента выхода труда Р. Фримена [16]. Этот подход основан на применении ряда технологий, позволяющих не только выявить интересы субъектов бизнеса, властей и населения, но и оценить их влияние на стратегические цели развития региона [7]. Ниже рассмотрим наиболее распространенные инструменты, применяемые в указанных целях (табл. 1).

Методология анализа выявления интересов во всех схемах общая. Она предполагает определение интересов каждого из участников и разработку взаимосогласованной процедуры реализации этих интересов.

Следует рекомендовать к применению в России хорошо зарекомендовавшие себя модели согласования интересов стейкхолдеров в зарубежной практике:

- Фридмена-Майлса — модель сформирована на основе лестницы участия Арнштейна [17]. Предполагается выяснение отношений взаимовыгодного сотрудничества стейкхолдеров на различных ступенях: от простого уведомления

**Инструменты анализа и оценки интересов стейкхолдеров на региональном уровне**  
 Table 1. Regional Stakeholder Analysis and Evaluation Tools

№	Инструменты и модели стейкхолдер-подхода	Описание метода
1	Карта заинтересованных сторон	Субъективное представление главы компании или группы управленцев (например, с использованием метода «мозгового штурма») о том, чьи интересы могут быть затронуты в процессе деятельности компании, и о том, как это может повлиять на собственную компанию
2	Таблица интересов стейкхолдеров	Показатели, оценивающие влияние лидера, силу поддержки или противодействия стейкхолдеров, информацию об интересах стейкхолдера, заносятся в таблицу, на основе которой разрабатывается стратегия взаимодействия, учитывающая интересы стейкхолдера и его влияния на компанию
3	Матрица «поддержка, умноженная на силу влияния»	Помогает выявить стейкхолдеров, представляющих наибольшую угрозу для компании (наименьшая поддержка + наибольшее влияние). Определяются заинтересованные лица, чья поддержка наиболее высока для усиления взаимовыгодного сотрудничества
4	Интегральная мера оценки окружения бизнеса	Характеристика рисков бизнеса, порождаемых человеческим фактором
5	Многокритериальный стейкхолдер-анализ	Оценка долговременных финансовых затрат на реализацию проекта и социальной значимости последствий его реализации, используется для оценки интересов стейкхолдеров при проведении оценки и выбора проектов, также прогнозирует возможные конфликты. Качественная оценка последствий реализации проекта для заинтересованных сторон основывается на экспертных подходах, а поиск баланса между их интересами — на методах многокритериальной оптимизации

Источники: [3; 4; 9; 10; 13; 14; 21].

субъектов о принятых решениях до самого высокого уровня — активного их участия в принятии решений, в том числе стратегического уровня;

- модель Митчелла [19] — на основе этой модели возможно выявить требуемое внимание со стороны бизнеса;
- применение модели Саважа позволяет оценить потенциал перспективного сотрудничества [20];
- модель SRM — управление отношениями со стейкхолдерами — относится к числу фундаментальных платформ для развития бизнеса [11], ключевые аспекты данной модели связаны с выявлением пересекающихся интересов и разработкой мер для их реализации, с участием стейкхолдеров в принятии общих решений.

Реализация данных концептуальных подходов позволит повысить сбалансированность региональных интересов, что в конечном счете окажет благотворное влияние на укрепление экономической безопасности региона.

## Результаты

В современных условиях на передний план выходят вопросы согласования экономических интересов институциональных участников реализации крупных мегапроектов — частного бизнеса, государства и регионов. Эти проекты имеют общегосударственное значение, значительное число участников и охватывают в ряде случаев несколько регионов России. Несомненно, что вопросы стратегического управления и согласования интересов институциональных участников мегапроектов должны находиться в сфере регионального управления.

Решение вопросов сглаживания противоречий в конфликтных зонах имеет не только региональное, но и общегосударственное и стратегическое значение. Многие вопросы при управлении этим процессом относятся к предметам ведения Российской Федерации, а не составляющих ее отдельных субъектов. Только общенациональная продуманная политика в части координации предметов ведения РФ, субъектов РФ и местного самоуправления служит основой для ликвидации зон столкновения интересов (рис. 1).

Наличие конфликтных зон серьезно влияет на состояние экономической безопасности и предполагает корректировку существующего стратегического вектора эко-



Рис. 1. Конфликтные зоны столкновения интересов и направления сглаживания противоречий

Fig. 1. Conflict zones of conflict of interest and directions for smoothing contradictions



номического развития региона. Эффективность такой корректировки во многом зависит от своевременной системы управленческих воздействий в направлении сглаживания существующих противоречий в системе региональных интересов.

## Обсуждение

Региональные управленческие функции представляют собой относительно самостоятельные обособленные виды управленческой деятельности. А. Файоль относил к ним четыре взаимосвязанные функции: планирование, организацию, мотивацию и контроль [15] (табл. 2).

Применение процедур планирования позволяет региону определить перспективы развития в будущем, более рационально использовать региональные ресурсы, эффективно проводить политику согласования интересов стейкхолдеров. Планирование должно осуществляться непрерывно в силу неопределенности будущего и постоянных изменений внешней среды.

В процессе планирования разрабатываются прогнозы показателей внешней и внутренней среды региона и формируются управленческие решения по обеспечению экономической безопасности в перспективе. Там, где есть планирование, неопределенность сокращается [1].

Технологии планирования предполагают разработку планов, графиков, определение системы показателей, характеризующих процесс управления этим процессом и выполнения по исполнителям поставленных задач. Такая четкая процедура планирования по исполнителям и срокам позволит в дальнейшем провести своевременно контроль за реализацией конкретных задач по обеспечению экономической безопасности.

На этом управленческом этапе определяются цели обеспечения региональной экономической безопасности, необходимые ресурсы для достижения целей, а так-

Таблица 2

### Организационная схема управления обеспечением экономической безопасностью региона по функциям управления

Table 2. Organization chart of management of economic security of the region by management functions

Функция управления	Содержание функции управления обеспечением экономической безопасностью региона
Планирование	Процесс формирования целей и путей достижения целей управления региональной экономической безопасностью. Разработка планов работ. Приоритеты. Стратегическое, индекативное, оперативное и текущее планирование
Организация	Создание условий для достижения целей. Формирование региональных структур по достижению экономических интересов стейкхолдеров. Постановка управленческих задач. Делегирование полномочий
Мотивация	Формирование процесса управленческих структур и стейкхолдеров к деятельности для достижения целей региональной экономической безопасности
Контроль	Наблюдение и проведение корректировок в том случае, если достигнутые результаты существенно отличаются от установленных стандартов. Постоянная проверка — как выполняются цели. Проведение корректировок при недостижении целей

же разрабатываются методы управления, наиболее эффективные для конкретных регионов. Планированию, как правило, предшествует прогнозирование. Это очень важный управленческий этап, так как позволяет посмотреть результаты деятельности по обеспечению региональной экономической безопасности в нескольких вариантах и выбрать наилучший.

Для того чтобы планирование выполнило свою функцию, необходимо ответить на следующие вопросы — как система экономической безопасности представлена на современном этапе? Имеется ли финансовый потенциал для обеспечения экономической безопасности региона? В каком направлении осуществляется социально-экономическое развитие региона? С какими препятствиями может регион встретиться в плановом периоде? Какие есть ресурсы для преодоления угроз экономической безопасности?

Особая роль в системе обеспечения экономической безопасности региона отводится стратегическому планированию. Именно с помощью этого инструмента осуществляется:

- определение стратегических целей экономической безопасности;
- представление конкретных результатов проведения управленческих процедур;
- разработка альтернативных стратегий на основе анализа перспектив развития региона.

Цель: дать комплексное обоснование угроз, с которыми может столкнуться регион в перспективе и разработать систему мероприятий по их нейтрализации.

Огромна роль стратегического планирования при решении вопросов согласования интересов Федерации и ее субъектов. Это относится как к согласованию текущих и стратегических целей, так и в особенности к повышению эффективности процедур бюджетного процесса, осуществляемого на региональном и федеральном уровнях.

Отметим особо, что в рамках управления региональной безопасностью в ряде случаев центр управления перемещается в сторону тактического планирования. Это происходит в случаях необходимости срочной выработки конкретных механизмов реагирования на специфические региональные угрозы.

Функция организации заключается в обеспечении процесса управления необходимыми ресурсами — кадрами, помещениями, финансами. Именно на этом этапе подробно рассматривается процесс взаимодействия между стейкхолдерами при реализации Концепции обеспечения региональной экономической безопасности. В числе методов управления можно выделить методы распорядительного воздействия (выпуск приказов и распоряжений руководителями различного ранга в пределах их полномочий) и непосредственно методы организационного воздействия (регламентирования структур управления экономической безопасностью, разработка положений, должностных инструкций, утверждение нормативов по численности управленческого состава по должностям и квалификации, подготовка комплекса инструкций — по технике безопасности и т. п., ознакомление персонала с действующими правилами и проч.).

В целях достижения баланса между носителями региональных интересов целесообразно на региональном уровне сформировать новую организационно-экономическую региональную структуру по согласованию региональных интересов. Возможно, на базе уже сложившейся региональной управленческой системы создание обособленного структурного подразделения с самостоятельными задачами синхронизации региональных экономических интересов. Данное подразделение будет изучать интересы хозяйствующих субъектов, разрабатывать предложения по устранению выявленных противоречий, а также способствовать включению стратегических интересов в положения региональной экономической стратегии.

Изучение экономических интересов возможно через анкетирование стейкхолдеров, составление перечня интересов и установление их взаимосвязи и противо-

речий. На заключительном этапе целесообразно формирование пакета предложений по повышению уровня согласованности интересов, в том числе на муниципальном уровне.

Мотивация базируется на процедурах формирования заинтересованности всех участников процесса обеспечения экономической безопасности в результатах этого процесса. Это исключительно новая функция в региональной управленческой практике, но ее роль возрастает в управлении крупными организационными системами. Смысл мотивации — выявить мотивационные ресурсы, определить противоречивые потребности, степень доверия и ожиданий региональных субъектов хозяйствования, и на этой основе разработать управленческие решения в области обеспечения региональной экономической безопасности. Мотивация органически вплетается в региональный управленческий цикл — от осознания потребностей до формирования региональных интересов, необходимых решений и конкретных действий субъектов — носителей интересов. Цель этого вида деятельности — создание у участников внутреннего побуждения к деятельности для достижения целей региональной экономической безопасности в соответствии с планом и в соответствии с их обязанностями. На базе этой функции формируется система морального и материального поощрения участников обеспечения региональной экономической безопасности.

К числу стратегических задач контроля следует отнести непрерывное наблюдение за результатами работы участников процесса обеспечения экономической безопасности региона на основе анализа выполнения планов, обеспечения обратной связи с каждым участником этой управленческой деятельности и оценка результатов их деятельности.

Управленческий механизм позволяет на всех стадиях рассмотреть состояние вопросов согласования интересов участников обеспечения экономической безопасности. Одновременно в процессе управленческой деятельности решаются задачи по нейтрализации угроз экономической безопасности, вызванных рассогласованием региональных экономических интересов.

Меры по нивелированию угроз региональной экономической безопасности:

- *Угроза отставания региона в социально-экономическом развитии:*  
развитие межрегиональных хозяйственных связей; формирование благоприятного инвестиционного климата (участие в целевых федеральных программах); активизация отношений государственно-частного партнерства; поддержка местных товаропроизводителей; региональный контроль за соблюдением налогового законодательства, поддержка производств с высокой добавленной стоимостью и др.
- *Снижение уровня жизни:*  
развитие адресной социальной помощи; создание высокопродуктивных рабочих мест, поддержка безработных, инвалидов и других социально слабых групп.
- *Угроза ухудшения состояния научно-технического потенциала:*  
усиление нормативно-правового обеспечения научно-технической сферы региона, формирование четких ориентиров и приоритетов ее развития; стимулирование хозяйствующих субъектов региона к разработке и освоению инноваций, организация широкой пропаганды успехов деятельности субъектов, внедривших инновационные подходы, создание технопарков.
- *Имущественное расслоение населения, высокий уровень преступности:*  
помощь малообеспеченным, семьям с детьми, совершенствование органов правопорядка на уровне МСУ.
- *Депопуляция населения, ухудшение здоровья, отток населения в центральную часть России:*  
борьба с инфекциями, пропаганда здорового образа жизни, стимулирование взаимопомощи населению по месту проживания; разработка актуальной региональной миграционной политики.

## Выводы

При согласовании интересов всех хозяйствующих субъектов, устранении напряженных конфликтных зон, реализации мер по нейтрализации угроз региональной экономической безопасности высвободится значительное количество организационных и интеллектуальных ресурсов, которые были задействованы в борьбе за реализацию собственных интересов любыми методами. При их целевом использовании будут более надежно защищены жизненно важные интересы региона и муниципальных образований, сохранена региональная финансовая устойчивость, сформирована внешняя защищенность от дестабилизирующих воздействий внешней среды. Предлагается следующая концептуальная модель управления экономической безопасностью с учетом интересов стейкхолдеров (рис. 2).

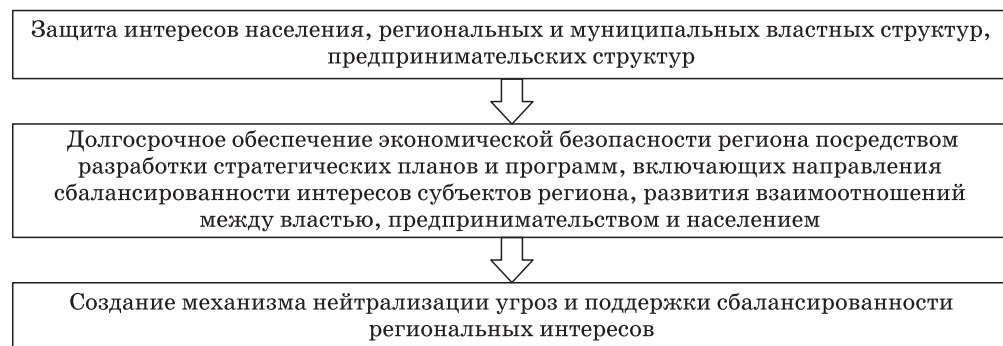


Рис. 2. Концептуальная модель управления сбалансированностью интересов в системе обеспечения экономической безопасностью

Fig. 2. Conceptual model for managing balance of interests in the economic security system

Научно обоснованная система взаимодействия субъектов региональной экономики с учетом принципов гармонизации их взаимодействия и оптимального сочетания региональных интересов позволит обеспечить экономическую безопасность региона в рамках траектории социально-экономического развития региона на долговременный период.

Теоретическая значимость настоящего исследования состоит в выделении конфликтных зон столкновения интересов стейкхолдеров на макро- и мезоуровнях и указании направления сглаживания противоречий между ними.

Практическая значимость заключается в предложении мер по нивелированию угроз региональной экономической безопасности после устранения дисбаланса интересов стейкхолдеров на макро- и мезоуровнях, путем управления сбалансированностью их интересов в системе обеспечения экономической безопасности региона.

## Литература

1. *Безденежных Т. И., Шарафанова Е. Е.* Финансовая безопасность в системе региональной экономической безопасности // Известия Санкт-Петербургского государственного экономического университета. 2019. № 3 (117). С. 32–38.
2. *Безруков А. В.* Государственная и муниципальная власть в системе единой публичной власти России // Государственная власть и местное самоуправление. 2015. № 6. С. 23–28.
3. *Грабарь В. В., Салмаков М. М.* Анализ заинтересованных сторон проекта: методология, методика, инструменты // *Ars Administrandi*. 2014. № 2. С. 36–44.

4. *Зильберштейн О. Б.* Анализ стейкхолдеров на примере российских предприятий / О. Б. Зильберштейн, К. В. Невструев, Д. Д. Семенюк, Т. Л. Шкляр, А. В. Юрковский // Интернет-журнал «Науковедение». 2016. Т. 8, № 3 [Электронный ресурс]. URL: <http://naukovedenie.ru/PDF/42EVN316.pdf> (дата обращения: 21.09.2021).
5. *Каргинова В. В.* Преодоление конфликтов интересов экономических субъектов: роль трансакционных издержек : дис. ... канд. экон. наук: 08.00.01. Санкт-Петербургский государственный университет. СПб., 2015. 197 с.
6. *Мониторинг* нормотворческого процесса органов местного самоуправления с иллюстрацией типичных нарушений правил юридической техники на конкретных примерах : практическое пособие / авт.-сост.: Атагимова Э. И., Рыбакова О. С., Троян Н. А. М. : ФБУ НЦПИ при Минюсте России, 2018. 68 с.
7. *Морозова В. К.* Роль стейкхолдеров в обеспечении устойчивого развития региона // Наука и практика регионов. 2018. № 2(11). С. 27–33.
8. *Пешин Н. Л.* Новые тенденции муниципальной реформы: перераспределение полномочий между уровнями публичной власти // Конституционное и муниципальное право. 2016. № 12. С. 62–68.
9. *Пятакович Ф. А.* Многокритериальный стейкхолдер-анализ инвестиционных инновационных проектов в сфере регионального здравоохранения / Ф. А. Пятакович, В. И. Ломазова, К. Ф. Макконен, В. Г. Нестеров, Е. В. Нестерова, Т. И. Якунченко // Фундаментальные исследования. 2014. № 9–6. С. 1326–1330.
10. *Санталова М. С.* Теория неполных контрактов в применении к отношениям со стейкхолдерами // Экономика и предпринимательство. 2016. № 10 (3). С. 461–466.
11. *Сворцов П. В.* Стейкхолдерская модель управления компанией: подход AccountAbility // Корпоративный менеджмент [Электронный ресурс]. URL: <http://www.cfin.ru/management/strategy/competit/AccountAbility.shtml> (дата обращения: 19.09.2021).
12. *Тарасов А. В.* Экономические интересы субъектов хозяйственной деятельности: противоречия и способы их разрешения : дис. ... канд. экон. наук: 08.00.01. Воронеж, 2006. 183 с.
13. *Фурта С., Соломатина Т.* Карта заинтересованных сторон — инструмент анализа проектного окружения и бизнеса в целом // Инициативы XXI века. 2010. № 1. С. 22–28.
14. *Donaldson T., Preston L. E.* The Stakeholder Theory of the Corporation: Concepts, Evidence, and Implications. The Academy of Management Review. 1995. N 2. P. 61–71 [Электронный ресурс]. URL: <http://www.jstor.org/stable/258887> (дата обращения: 21.09.2021).
15. *Fayol H.* Administration industrielle et générale. Paris. Dunod et Pinat. 1917. 174 p. [Электронный ресурс]. URL: <https://gtmarket.ru/library/basis/5783> (дата обращения: 21.09.2021).
16. *Freeman R.* Strategic Management: A Stakeholder Approach. Boston : Pitman. Publishing, 1984 [Электронный ресурс]. URL: [https://www.semanticscholar.org/paper/Strategic-Management\\_%3A-A-Stakeholder-Approach-Freeman/5976ee55f4f38b08c479586805010df1f0d1408](https://www.semanticscholar.org/paper/Strategic-Management_%3A-A-Stakeholder-Approach-Freeman/5976ee55f4f38b08c479586805010df1f0d1408) (дата обращения: 11.09.2021).
17. *Friedman L., Miles S.* Stakeholders Theory and Practice // Oxford University Press. 2006 [Электронный ресурс]. URL: [https://www.researchgate.net/publication/274641553\\_Stakeholders\\_Theory\\_and\\_Practice](https://www.researchgate.net/publication/274641553_Stakeholders_Theory_and_Practice) (дата обращения: 21.09.2021).
18. *Kuchumov A. V., Pecheritsa E., Chaikovskaya A., Zhilyaeva I.* Digital transformation in the concept of economic security of Russia and its regions // Proceedings of the 2nd International Scientific Conference on Innovations in Digital Economy (SPBPU IDE '20). 2020 [Электронный ресурс]. URL: [https://www.researchgate.net/publication/349868724\\_Digital\\_Transformation\\_in\\_the\\_Concept\\_of\\_Economic\\_Security\\_of\\_Russia\\_and\\_Its\\_Regions](https://www.researchgate.net/publication/349868724_Digital_Transformation_in_the_Concept_of_Economic_Security_of_Russia_and_Its_Regions) (дата обращения: 21.09.2021).
19. *Mitchell R. K., Agle B. R., Wood D. J.* Toward a Theory of Stakeholder Identification and Salience: Defining the Principle of Who and What Really Counts // Academy of Management Review. 1997. Vol. 22. N 4. P. 853–888 [Электронный ресурс]. URL: [https://www.researchgate.net/publication/247159142\\_Toward\\_a\\_Theory\\_of\\_Stakeholder\\_Identification\\_and\\_Salience\\_Defining\\_the\\_Principle\\_of\\_Who\\_and\\_What\\_Really\\_Counts](https://www.researchgate.net/publication/247159142_Toward_a_Theory_of_Stakeholder_Identification_and_Salience_Defining_the_Principle_of_Who_and_What_Really_Counts) (дата обращения: 21.09.2021).
20. *Savage G. T., Nix T. W.* Whitehead and Blair. Strategies for Assessing and Managing Organizational Stakeholders // Academy of Management Executive. 1991. Vol. 5. N 2. P. 61–71 [Электронный ресурс]. URL: [https://www.academia.edu/35352360/Strategies\\_for\\_Assessing\\_and\\_Managing\\_Organizational\\_Stakeholders](https://www.academia.edu/35352360/Strategies_for_Assessing_and_Managing_Organizational_Stakeholders) (дата обращения: 21.09.2021).
21. *Zaborovskaia O. V., Plotnikova E. V., Sharafanova E. E.* Assessment of conditions for formation and development of human capital in the regions of the Russian Federation // Asian Social Science. 2014. V. 10. N 21. P. 267–274 [Электронный ресурс]. URL: <https://www.researchgate.net>

net/publication/287423747\_Assessment\_of\_Conditions\_for\_Formation\_and\_Development\_of\_Human\_Capital\_in\_the\_Regions\_of\_the\_Russian\_Federation (дата обращения: 21.09.2021).

#### Об авторе:

**Затевахина Анна Васильевна**, доцент кафедры экономики и финансов предприятий и отраслей Международного банковского института имени Анатолия Собчака (Санкт-Петербург, Российская Федерация), кандидат экономических наук, доцент; zatevakhina@ibispb.ru

#### References

1. Bezdenezhnykh T.I., Sharafanova E.E. Financial security in the system of regional economic security // *Izvestia of St. Petersburg State University of Economics [Izvestiya Sankt-Peterburgskogo gosudarstvennogo ekonomicheskogo universiteta]*. 2019. N 3 (117). P. 32–38 (in Rus).
2. Bezrukov A.V. State and municipal power in the system of unified public power of Russia // *State power and local self-government [Gosudarstvennaya vlast' i mestnoe samoupravlenie]*. 2015. N 6. P. 23–28 (in Rus).
3. Grabar V.V., Salmakov M.M. Analysis of interested parties of the project: methodology, technique, tools // *Ars Administrandi*. 2014. N 2. P. 36–44 (in Rus).
4. Zilberstein O.B. Analysis of stakeholders on the example of Russian enterprises [Electronic resource] / O.B. Zilberstein, K.V. Nevstruev, D.D. Semenyuk, T.L. Shklyar, A.V. Yurkovsky // *Online journal "Science" [Naukovedenie]*. 2016. V. 8, N 3. URL: [http:// naukovedenie.ru/PDF/42EVN316.pdf](http://naukovedenie.ru/PDF/42EVN316.pdf) (case date: 21.09.2021) (in Rus).
5. Karginova V.V. Overcoming conflicts of interest of economic entities: the role of transaction costs: dissertation / St. Petersburg State University. St. Petersburg, 2015. 197 p. (in Rus).
6. Monitoring of the normative process of local self-government bodies with an illustration of typical violations of the rules of legal equipment using specific examples: practical manual / Collection: Atagimova E.I., Rybakova O.S., Troyan N.A. M.: FBI SCLI, 2018. 68 p. (in Rus).
7. Morozova V.K. The role of stakeholders in ensuring the sustainable development of the region // *Science and practice of the regions [Nauka i praktika regionov]*. 2018. N 2(11). P. 27–33 (in Rus).
8. Peshin N.L. New trends in municipal reform: redistribution of powers between levels of public power // *Constitutional and municipal law [Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo]*. 2016. N 12. P. 62–68 (in Rus).
9. Pyatakovich F.A. Multicriterial stakeholder analysis of investment innovation projects in the field of regional health care / F.A. Pyatakovich, V.I. Lomazova, K.F. Makkonen, V.G. Nesterov, E.V. Nesterova, T.I. Yakunchenko // *Basic research [Fundamental'nye issledovaniya]*. 2014. N 9-6. P. 1326–1330 (in Rus).
10. Santalova M.S. Theory of incomplete contracts in application to relations with stakeholders // *Economics and entrepreneurship [Ekonomika i predprinimatel'stvo]*. 2016. N 10 (3). P. 461–466 (in Rus).
11. Skvortsov P.V. Stakeholder model of company management: approach Account Ability [Electronic resource] // *Corporate management*. URL: <http://www.cfin.ru/management/strategy/competit/AccountAbility.shtml> (case date: 19.09.2021).
12. Tarasov A.V. Economic interests of economic entities: contradictions and ways of resolving them: contradictions and ways of resolving them: dissertation. Voronezh, 2006. 183 p. (in Rus).
13. Furta S., Solomatina T. The stakeholder map is a tool for analyzing the project environment and business in general // *Initiatives of the 21st Century [Initsiativy XXI veka]*. 2010. N 1. P. 22–28 (in Rus).
14. Donaldson T., Preston L.E. The Stakeholder Theory of the Corporation: Concepts, Evidence, and Implications. *The Academy of Management Review*. 1995. N 2. P. 61–71 [Electronic resource]. URL: <http://www.jstor.org/stable/258887> (case date: 21.09.2021).
15. Fayol H. *Administration industrielle et générale*. Paris. Dunod et Pinat. 1917. 174 p. [Electronic resource]. URL: <https://gtmarket.ru/library/basis/5783> (case date: 21.09.2021).
16. Freeman R. *Strategic Management: A Stakeholder Approach*. Boston : Pitman. Publishing, 1984 [Electronic resource]. URL: <https://www.semanticscholar.org/paper/Strategic-Management%3A-A-Stakeholder-Approach-Freeman/5976eee5ff4f38b08c479586805010df1f0d1408> (case date: 11.09.2021).
17. Friedman L., Miles S. *Stakeholders Theory and Practice* // Oxford University Press. 2006 [Electronic resource]. URL: [https://www.researchgate.net/publication/274641553\\_Stakeholders\\_Theory\\_and\\_Practice](https://www.researchgate.net/publication/274641553_Stakeholders_Theory_and_Practice) (case date: 21.09.2021).

18. Kuchumov A. V., Pecheritsa E., Chaikovskaya A., Zhilyaeva I. Digital transformation in the concept of economic security of Russia and its regions // Proceedings of the 2nd International Scientific Conference on Innovations in Digital Economy (SPBPU IDE '20). 2020 [Electronic resource]. URL: [https://www.researchgate.net/publication/349868724\\_Digital\\_Transformation\\_in\\_the\\_Concept\\_of\\_Economic\\_Security\\_of\\_Russia\\_and\\_Its\\_Regions](https://www.researchgate.net/publication/349868724_Digital_Transformation_in_the_Concept_of_Economic_Security_of_Russia_and_Its_Regions) (case date: 21.09.2021).
19. Mitchell R. K., Agle B. R., Wood D. J. Toward a Theory of Stakeholder Identification and Salience: Defining the Principle of Who and What Really Counts // Academy of Management Review. 1997. Vol. 22. N 4. P. 853–888 [Electronic resource]. URL: [https://www.researchgate.net/publication/247159142\\_Toward\\_a\\_Theory\\_of\\_Stakeholder\\_Identification\\_and\\_Salience\\_Defining\\_the\\_Principle\\_of\\_Who\\_and\\_What\\_Really\\_Counts](https://www.researchgate.net/publication/247159142_Toward_a_Theory_of_Stakeholder_Identification_and_Salience_Defining_the_Principle_of_Who_and_What_Really_Counts) (case date: 21.09.2021).
20. Savage G. T., Nix T.W. Whitehead and Blair. Strategies for Assessing and Managing Organizational Stakeholders // Academy of Management Executive. 1991. Vol. 5. N 2. P. 61–71 [Electronic resource]. URL: [https://www.academia.edu/35352360/Strategies\\_for\\_Assessing\\_and\\_Managing\\_Organizational\\_Stakeholders](https://www.academia.edu/35352360/Strategies_for_Assessing_and_Managing_Organizational_Stakeholders) (case date: 21.09.2021).
21. Zaborovskaia O. V., Plotnikova E. V., Sharafanova E. E. Assessment of conditions for formation and development of human capital in the regions of the Russian Federation // Asian Social Science. 2014. V. 10. N 21. P. 267–274 [Electronic resource]. URL: [https://www.researchgate.net/publication/287423747\\_Assessment\\_of\\_Conditions\\_for\\_Formation\\_and\\_Development\\_of\\_Human\\_Capital\\_in\\_the\\_Regions\\_of\\_the\\_Russian\\_Federation](https://www.researchgate.net/publication/287423747_Assessment_of_Conditions_for_Formation_and_Development_of_Human_Capital_in_the_Regions_of_the_Russian_Federation) (case date: 21.09.2021).

**About the author:**

**Anna V. Zatevakhina**, Associate Professor of the Department of Economics and Finance of Enterprises and Industries of the Anatoly Sobchak International Banking Institute (St. Petersburg, Russian Federation), PhD in Economics, Associate Professor; [zatevakhina@ibispb.ru](mailto:zatevakhina@ibispb.ru)

# Government Classification of Residential Real Estate. Managerial Approach

Anatoly A. Likhtin\*, Almira N. Muftakhova

Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (North-West Institute of Management of RANEPА), Saint Petersburg, Russian Federation; \*likhtin-aa@ranepa.ru

## ABSTRACT

The classification of residential real estate occupied by the citizens of the country has been raised more than once both by the scientific community and by the state. Based on the managerial approach, the article reveals the main methods of differentiation of places of residence and class of housing, used by government department at the federal and regional levels. On the example of the modern megapolis — St. Petersburg — the dynamics of the development of the housing sector, its important social character is shown. Based on historical, sociological and normative methods, the material on specific cases illustrates the heterogeneity of people living in various types of modern housing. It is concluded that it is necessary to take into account the entire system of factors that determine the classification of residential real estate in order to more accurately predict the development of social processes in the housing sector, and effective public administration at the regional level.

**Keywords:** habitation, inequality, realty, housing conditions, city, megapolis, St. Petersburg, city administration, public administration; municipal administration, managerial approach

**For citing:** Likhtin A. A., Muftakhova A. N. Government classification of residential real estate. Managerial approach // Administrative consulting. 2022. N 3. P. 80–86.

## Государственная классификация жилой недвижимости. Управленческий подход

Лихтин А. А. \*, Муфтахова А. Н.

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

## РЕФЕРАТ

Вопросы классификации жилой недвижимости, занимаемой гражданами страны, не раз поднимались как со стороны научного сообщества, так и со стороны государства. В статье на основе управленческого подхода раскрываются основные способы дифференциации мест проживания и классовости жилья, применяемые органами государственного управления на федеральном и региональном уровне. На примере современного мегаполиса — Санкт-Петербурга — показана динамика развития жилищной сферы, ее важный общественный характер. В материале с опорой на исторический, социологический и нормативный методы, на конкретных кейсах проиллюстрирована неоднородность проживающих в различных типах современного жилья. Сделан вывод о необходимости учёта всей системы факторов, обуславливающих классификацию жилой недвижимости, в целях более точных прогнозов развития социальных процессов в жилищной сфере, и эффективного государственного управления на уровне региона.

**Ключевые слова:** жилье, неравенство, недвижимость, жилищные условия, город, мегаполис, Санкт-Петербург, управление городом, государственное управление, муниципальное управление, управленческий подход

**Для цитирования:** Likhtin A. A., Muftakhova A. N. Government classification of residential real estate. Managerial approach // Управленческое консультирование. 2022. № 3. С. 80–86.



The problem of social inequality and the division of society into strata does not lose its relevance and is of particular interest for study. In modern sociological science, ideas about the stratification models that have developed in society are quite diverse and complex: multilayered (polyhottomic), multidimensional (carried out on several axes) and varied (allow the coexistence of many stratification models): qualifications, quotas, certification, determination of status, ranks, benefits, privileges, other preferences. Similar stratification models are also characteristic of housing relations, which is manifested in the inequality of housing conditions for the population.

Housing, as a high-value and inaccessible social value, has always been characterized by a disproportion in provision. And unresolved issues of inequality in housing have been given significant attention. The study of housing stratification can be found in the classical works of F. Engels "On the Housing Question" [1, p. 16] and A. Weber "The growth of cities in the 19th century" [9] and others. The problem of housing space has been studied by sociologists at the Chicago School. Within the framework of this scientific direction, J. Rex and R. Moore proposed the theory of "housing classes", from the point of view of which, the population differentiates depending on the availability and size of housing property of representatives of each social housing group segregated in the city space<sup>1</sup>. V. V. Radaev and O. I. Shkaratan lead the position of P. Saunders, who believes that the importance of differences in ownership of housing property forms an independent basis for differentiating the life opportunities of groups through the accumulation of wealth in the face of an outstripping growth in housing prices [5, p. 26].

Among the works of contemporary Russian authors, it is worth noting the studies of E. Yu. Karavaeva and T. Yu. Cherkashina [2, p. 119], N. R. Korneva [3, p. 77–84], M. G. Meerovich [4, p. 14], M. M. Starikova [8, p. 74], R. M. Khaziev [6, p. 12], T. Shmankevich [7, p. 301]. The generalized conclusion of these works is the following quote: "The stratification factor of housing involves the differentiation of people's living conditions depending on their income and social status" [6, p. 17].

To confirm this thesis, it seems interesting to study housing inequality in St. Petersburg, in the urban development of which social stratification of housing of various types was reflected.

Since the time of the "Peter's House", which opposed itself to the Nyenschanz fortress, the city of St. Petersburg, in its own way, as it should be the capital of the Russian Empire, divided and ruled over his subjects. Already in the names of the streets of the capital under construction there was a fragmentation according to statuses and classes: Bolshaya (Big) and Malaya (Little) German Streets, 1st and 2nd Pushkarskaya (Artillery) Streets. The ranks of religious customs were reflected too: Blagoveshchenskaya, Nikolskaya, Preobrazhenskaya, Trinity; professional ranks: Marine, Horse Guards, Officer, Joiner; geographical signs: Kremenchug, Mirgorod, Poltava, Romny Streets.

The division into classes took place according to the type of house.

"Lord-houses" — noble or merchant houses.

Various in their characteristics, separate buildings, were owned by one homeowner or family. Facades of houses differed in architectural refinements from classicism to eclecticism. The houses differed in the number of stairs, passages and floors, depending on the wealth of the owner. Almost the entire center of St. Petersburg is built up with them.

"Philistine" — outbuildings, courtyard extensions, low-rise buildings in the depth of the quarter for the poor nobles and the wealthy bourgeois. Such buildings were rarely owned, more often the house or staircase was divided into several families. It seemed unpretentious and without frills, surprisingly turned out to be very tenacious in the struggle against time, revolutions and wars. They are widespread, as among architectural

<sup>1</sup> Big sociological dictionary [Electronic resource]. URL: [www.вокабула.рф/словари/большой-социологический-словарь/жилищный-класс](http://www.вокабула.рф/словари/большой-социологический-словарь/жилищный-класс) (access date: 05.08.2021) (in Rus).

monuments as faithful companions of the “lord-houses”, and on the outskirts of the historical center — on the Vyborg side. As an example of such a “union” can be the mansion V. I. Astashev at 40 Angliyskaya Naberezhnaya<sup>1</sup>, which with its facade refers to the object representing historical, scientific, artistic or other cultural value, but the yard extensions are not remarkable.

“Work houses” — houses that were provided by a large industrial enterprise, factory as permanent or temporary housing for their workers. Such houses differed in convenience and location: more comfortable for engineers, less for everyone else. An example is the residential buildings of the Triangle Partnership of the Russian-American Rubber Manufactory at Staro-Petergofsky Prospect, 26<sup>2</sup>. Nevertheless, such examples are very rare, since not all manufacturers went to provide housing for their workforce. However, this experience was borrowed by the Soviet state, and came into our everyday life as hostels.

“Profitable house” — the most common type of urban development that you can meet in any area of St. Petersburg. As well as the “lord-houses”, at the whim of their owner, these houses could differ in decoration or asceticism, were built and existed for the rental of apartments (apartments) for rent. Profitable house entered the Russian classical literature and was described: these are places with lunch for all guests (the Ivolgins family from the novel “The Idiot” by F. Dostoevsky) or “they don’t hold the table” (P. Aduiev from the work “An Ordinary History” by I. Goncharov). Apartment buildings were divided according to professional criteria: officer apartments of a quartered regiment on the lines of the Moscow part (now the metro station “Technological Institute”), or by the level of solvency, as A. V. Badaeva and M. P. Timofeeva on Gorokhovaya St., 64<sup>3</sup>.

As a result of the revolutionary events of February–November 1917, private ownership of real estate ceased to exist. At the same time, the right to have housing has ceased to be the prerogative of the powerful, and the population, although declaratively, has acquired a chance to obtain “their own” square meters.

As M. G. Meerovich rightly noted: “During the first Soviet decades, power consciously and purposefully turned the dwelling from the primary element of life human space — the security and intimacy of his personal life — into an effective tool of social engineering” [4, p. 6].

The first, albeit unsuccessful, attempt to appeal to the ideas of the “commune” was the seizure of seized in favor of the proletariat of the “surplus” square meters from the “bourgeois”. That did not eliminate the problem of housing shortages, but became an object of social tension. This issue was decided in its own way by architects D. P. Buryshkin and L. M. Tverskaya, who proposed the construction of a housing estate of 20 houses for textile workers<sup>4</sup>. Architects G. A. Simonov, etc. Katsenelenbogen continued given undertaking built for working factories “Bolshevik”, “Economizer”, “Vienna” housing estate at Rabfakovsky<sup>5</sup>. These attempts can be conditionally called the proletarian avant-

<sup>1</sup> Mansion A. I. Thomsen-Bonnara — Mansion V. I. Astashev (on the English embankment) // Citywalls (Architectural site of St. Petersburg) [Electronic resource]. URL: <https://www.citywalls.ru/house1237.html> (access date: 05.08.2021) (in Rus).

<sup>2</sup> Residential building of the Russian-American Rubber Manufacturing Partnership «Triangle» // Citywalls (Architectural site of St. Petersburg) [Electronic resource]. URL: <https://www.citywalls.ru/house11898.html> (access date: 05.08.2021) (in Rus).

<sup>3</sup> Rasputin’s House (Profitable House of A. V. Badaeva and M. P. Timofeeva) // Citywalls (Architectural Site of St. Petersburg) [Electronic resource]. URL: <https://www.citywalls.ru/house5318.html> (access date: 05.08.2021) (in Rus).

<sup>4</sup> Residential building of residential textile workers // Citywalls (Architectural site of St. Petersburg) [Electronic resource]. URL: <https://www.citywalls.ru/house14244.html> (access date: 05.08.2021) (in Rus).

<sup>5</sup> Housing estate for workers on Rabfakovskikh // Citywalls (Architectural site of St. Petersburg) [Electronic resource]. URL: <https://www.citywalls.ru/house13809.html> (access date: 05.08.2021) (in Rus).

garde. However, in connection with the beginning of industrialization, a class of industrial intelligentsia arose — highly skilled workers and office workers who needed even more space for life and the unification of their social needs. So there was a constructive solution to the serial construction of housing, which will subsequently be designated as “nods” (“Kirov-houses”), in honor of S. M. Kirov, who launched this project. The main principles of steel are “constructivism”, rigor, geometry, laconicism of forms and solidity of appearance. The idea was to provide the largest possible housing for those in need, by eliminating the basic needs of the residents. So, the technical and creative intelligentsia proposed to give up kitchens in apartments at the expense of cafes and canteens a step away from the house, where it was recommended to organize “brain storms” together. An example is the object “House-commune of engineers and writers” (on 7 Rubinstein St., architect A. A. Ol, K. A. Ivanov, A. I. Ladinsky, built in 1932)<sup>1</sup>. In turn, for workers and the proletariat, the absence of bathtubs and showers in apartments was replaced by a wash in a public bathhouse. The example is the Residential building — House-“Sausage” (61 Babushkina St., architect G. A. Simonov, built in 1932)<sup>2</sup>.

“Stalin-houses”. Constructivism in the construction of the mid-30s and Stalinist neoclassicism of the mid-50s of the last century have become a kind of “strong and solid” compensation for the shortcomings of the first serial houses of Soviet power (“Proletarian housing estates” and “Kirov-houses”).

Having retained spaciousness, the property acquired landscaping in the form of kitchens, bathtubs and additional utility rooms. Houses were built from high-quality materials, which is characteristic of both working types of housing and nomenclature. There was a general decoration of the facades, competing with its solidity with the buildings of the imperial time. If ordinary houses for the working class began to acquire typical features, nomenclature ones (intended for leading workers and their families) had their own peculiarities. So, for the generals, an additional room was proposed for the adjutant (no more than 7 square meters), for scientists — a spacious room with no windows for a library, for senior employees — a huge hall-corridor under the reception. In that era, it was not considered shameful for management to have an au pair in their home, for this, as attribute was provided a room with a separate entrance to the kitchen. Similar types of apartments intended for the Soviet “elites” were located close to the authorities, for example, near Smolny prospect, as well as along Moscovsky prospect with the House of Soviets located on it, which, in accordance with the general plan of the 1930s, preparing the role of the new center of Leningrad.

A separate line should be mentioned built from 1945 to 1952 German prisoners of war two-four-story cottages of the barracks type usually for the needs and at the expense of the restored enterprises. They were located among industrial zones, near the Volkovsky cemetery, on the Southern Highway in Kupchino, near Udely Park and on the Vyborg side.

Then begins the construction of mass serial housing, equalizing the status of the leader, intellectual and worker.

Decision N 1871 of the Central Committee of the CPSU and the Council of Ministers of the USSR of November 4, 1955 “On eliminating excesses in design and construction” can be considered a “backlog” of the housing “egalitarianism” policy. This document gave rise to “Khrushchev-houses” — bright an example of the antipode of the externally ostentatious side of architecture of the previous period, with Bolshevik enthusiasm,

<sup>1</sup> House-commune of engineers and writers // Citywalls (Architectural site of St. Petersburg) [Electronic resource]. URL: <https://www.citywalls.ru/house2500.html> (access date: 05.08.2021) (in Rus).

<sup>2</sup> Residential building — House-«Sausage» // Citywalls (Architectural site of St. Petersburg) [Electronic resource]. URL: <https://www.citywalls.ru/house3774.html> (access date: 05.08.2021) (in Rus).

cutting down the dimensions of “Stalin-houses” to a minimum: the area of rooms (up to 14 square meters), the height of ceilings (up to 2.5 square meters) the open space of kitchens (up to 4–5 square meters), separate bathrooms (combined).

“Brezhnev-houses”. The country’s leadership, replaced in the Kremlin, gave rise to construction under the new rules of SNiPs approved in 1963. Now the garbage chute has been returned to residential buildings, elevators in some houses, the size of common areas and rooms has slightly increased. However, the number of storeys remained the same — 5 storeys.

In 1969, the Decree of the Central Committee of the CPSU and the Council of Ministers of the USSR “On Measures to Improve the Quality of Housing and Civil Construction”, set the task of increasing the artistic, aesthetic and operational level of new housing. This document laid the foundation for the construction of the third generation.

“Ship-houses” and their derivative types of houses became a revival of past experience. In planning decisions, borrowing from apartments of the past (corridor-vestibule, a tiny kitchen place).

Despite all its shortcomings, the equalization policy has borne products. Citizens managed to get housing from the state. The stratification factor of housing was leveled — the boss and his subordinate could live on one stairwell, and an intellectual and a worker settled in neighboring entrances.

However, with the end of the country of social equality, housing differentiation began to revive. Gradually the housing market was formed, its class owners and tenants, creating social and economic stratification of the population. The privatization processes that covered the large industrial sector of the state’s economy in the housing sector were manifested by the universal transfer of property rights to housing into the hands of the population living in it. As a result, the immature (wild) housing market in the 1990s was heavily criminalized, crowded with cheap “secondary” apartments. At your own peril and risk, the construction of houses was carried out according to unapproved rules, the old ones no longer worked, and the new market did not have time to form.

By the first decade of the 2000s, having survived more than one crisis, developers are already identifying several segments that allow differentiating the stratification factors of housing offers:

“*Economy class*”. The most massive and standard housing construction, which is carried out far from the public centers of the city, in the «sleeping” areas, practically outside the city agglomeration. The technology uses cheap materials, foam blocks, although there are panel houses. The apartments are mostly small-sized, studios.

There are no special requirements for the improvement of local territories; hospitals, kindergartens, schools, parks and parking are not provided. It is necessary to distinguish economy-class housing from social housing, since the latter implies the right to live on favorable terms for categories of citizens defined by law (military, pensioners, teachers, etc.).

“*Comfort class*”. Technologies for the construction of such facilities involve the use of better materials. Requirements for the arrangement of local territories, to public places are increasing. Houses are offered near the metro station, roads, within the metropolitan area. It is important that in such housing construction be not expected to have small-sized studio apartments. It is important that in such housing construction be not expected to have small-sized studio apartments.

It should be noted that these two types of housing (economy class, comfort class) are designed for the mass consumer with low and medium income.

“*Business Class*”. The requirements for the maintenance of socially useful places in these areas are increasing, parking and security are welcome. Construction is carried out only with quality materials and within the city, closer to the center. Apartments are usually offered with a large squares.

“Elite class”. Such houses are being built only in the historical center according to a special architectural plan, according to the all-inclusive system. All apartments are large-sized with a turnkey finish according to an exclusive design project.

In these two types of housing (business class, elite class), the developer expects to see tenants with extra income as owners.

“Townhouses”. The idea of low-rise construction was supposed to provide those who need housing with cheap square meters, but the prospect of instilling a culture of “one-story America” did not find a mass response from post-Soviet citizens, given their sympathy for atypical individual housing construction.

“Apart-hotels”. Fashion trend, only recently appeared on the domestic housing market. Citizens are invited to purchase, and subsequently rent out rooms or apartments to those who wish. However, according to the form of ownership concluded during the real estate purchase agreement, taking into account Russian tax legislation, such a class of homeowners is unlikely to be created.

As a result of the study, I would like to note that housing stratification has the features of a repeating cycle.

The main types of housing relations, once born, appear in the future. So, work houses were reflected in dormitories, apartment buildings in apartment hotels, “Stalin-houses” into “business class” and “comfort-class” houses, “Kirov-houses” into “economy class”, and the proletarian avant-garde of the 1920s — into timid attempts to develop the housing market in the 1990s.

In this way on the one hand, the previously stated thesis on the differentiation of people’s living conditions depending on their income level and social status that forms the housing stratification was confirmed, on the other hand, despite the cyclical nature that is reflected in the formation of the housing sector in the unstable economic situation in Russia, there is still no clear distinction between “rich” and “poor” residents into formed and differentiated social strata.

Modern housing in the metropolis is characterized by social heterogeneity of residents, which is due to a number of factors, primarily the material security of the owner. As practice shows, this factor weakly correlates with social status. Although it should be noted the well-known social homogeneity of those living in houses of the “elite class” type, and some types of “business class” houses.

In our opinion, when studying the housing stratification of a modern metropolis, it is necessary to study the whole system of differentiation factors (criteria), their dynamics. This will make it possible to more accurately predict social processes in the housing sector.

## References

1. Engels F. (2012). On the housing issue / trans. from German. Ed. 2nd. M.: Librocom. M.: Librocom (in Rus).
2. Karavaeva E. Y., Cherkashina T.Y. (2015). Housing relationships, policies and conditions // Public Opinion Monitoring: Economic and Social Change [Monitoring obshchestvennogo mneniya: Ekonomicheskie i sotsial'nye peremeny]. N 6. P. 118–135 (in Rus).
3. Kornev N. R. (2005). Housing stratification in the center of St. Petersburg // Sociological research [Sotsiologicheskie issledovaniya]. N 6. P. 77–84 (in Rus).
4. Meerovich M. G. (2003). Power and housing (housing policy in the USSR in 1917-1940) // Bulletin of Eurasia [Vestnik Evrazii]. N 1. P. 5–66 (in Rus).
5. Radaev V. V., Shkaratan O. I. (1996). Social stratification: Textbook. allowance. 2nd ed. M.: Aspect Press (in Rus).
6. Khaziev R. M. (2012). The living space of the population under reform housing and communal services (regional aspect) : dis. abstract. Kazan: Federal State Autonomous Educational Institution of Higher Professional Education “Kazan (Volga) Federal University” (in Rus).

7. Shmankevich T. (2005). A contracting city — a new segregation // *Baikal Siberia: from what stability is developing / editorial: V. I. Dyatlov, S. A. Panarin, M. Ya. Rozhansky. M.; Irkutsk: Natalis, P. 295–307 (in Rus).*
8. Starikova M. M., Bushkova-Shiklina E. V. (2015). Housing issue in sociological retrospective // *Eurasian Union of Scientists [Evraziiskii soyuz uchenykh]. N 7 (16). P. 71–74 (in Rus).*
9. Weber A. 1903. The growth of cities in the XIX century. SPb.: Edition E. D. Lump (in Rus).

#### **About the authors:**

**Anatoly A. Likhtin**, Dean of the Faculty of State and Municipal Management of North-West Institute of Management of RANEPА (St. Petersburg, Russian Federation), Candidate of Economics sciences, Professor; likhtin-aa@ranepa.ru

**Almira N. Muftakhova**, Senior lecturer of the Chair of State and Municipal Management of North-West Institute of Management of RANEPА (St. Petersburg, Russian Federation), muftakhova-an@ranepa.ru, msmalmira@yandex.ru

#### **Литература**

1. *Энгельс Ф.* К жилищному вопросу / пер. с нем. 2-е изд. М.: Либроком, 2012. 112 с.
2. *Караваева Е. Ю., Черкашина Т. Ю.* Жилищные отношения, политика и условия // *Мониторинг общественного мнения: Экономические и социальные перемены.* 2015. № 6. С. 118–135.
3. *Корнев Н. Р.* Жилищная стратификация в центре Санкт-Петербурга // *Социологические исследования.* 2005. № 6. С. 77–84.
4. *Меерович М. Г.* Власть и жилище (жилищная политика в СССР в 1917–1940 годах) // *Вестник Евразии.* 2003. № 1. С. 5–66.
5. *Радаев В. В., Шкаратан О. И.* Социальная стратификация: учеб. пособие. 2-е изд. М.: Аспект Пресс, 1996. 318 с.
6. *Хазиев Р. М.* Жизненное пространство населения в условиях реформирования жилищно-коммунальной сферы (региональный аспект): автореф. дис. ... канд. социол. наук: 22.00.04. Казань: ФГАОУ ВПО «Казанский (Приволжский) федеральный университет», 2012. 28 с.
7. *Шманкевич Т.* Сжимающийся город — новая сегрегация // *Байкальская Сибирь: из чего складывается стабильность / редкол.: В. И. Дятлов, С. А. Панарин, М. Я. Рожанский. М.; Иркутск : Natalis, 2005. С. 295–307.*
8. *Старикова М. М., Бушкова-Шиклина Э. В.* Жилищный вопрос в социологической ретроспективе // *Евразийский союз ученых (ЕСУ).* 2015. № 7 (16). С. 71–74.
9. *Вебер А.* Рост городов в XIX столетии. СПб.: Издание Е. Д. Кусковой, 1903. 464 с.

#### **Об авторах:**

**Лихтин Анатолий Алексеевич**, декан факультета государственного и муниципального управления, профессор кафедры государственного и муниципального управления Северо-Западного института управления РАНХиГС, кандидат экономических наук, действительный государственный советник Санкт-Петербурга 1 класса (Санкт-Петербург, Российская Федерация); likhtin-aa@ranepa.ru

**Муфтахова Альмира Нургулиевна**, старший преподаватель кафедры государственного и муниципального управления Северо-Западного института управления РАНХиГС (Санкт-Петербург, Российская Федерация); muftakhova-an@ranepa.ru

# Перспективы цифровизации процессов государственного управления\*

Плотников В. А. \*, Маслюк А. В.

Санкт-Петербургский государственный экономический университет, Санкт-Петербург, Российская Федерация, \*plotnikov\_2000@mail.ru

## РЕФЕРАТ

Предметом рассмотрения в данной статье выступают состояние и перспективы цифровизации государственного управления в современной России. Масштаб и скорость изменений во всех сферах общественных отношений, вызванных цифровыми технологиями, являются беспрецедентными, особенно ускорились эти изменения во время пандемии Covid-19. Затрагивают эти изменения и процессы государственного управления, в то же время, в этой сфере есть отличия от коммерческого сектора, где возник и развивается такой феномен, как «цифровая экономика». Задача современного государства состоит в том, чтобы создать цифровые сервисы и платформы, ориентированные на более оперативное и качественное удовлетворение потребностей граждан и бизнеса, т. е. по сути — на генерацию нового типа общественных благ в виде цифровых государственных услуг. В статье рассмотрены перспективы развития подобных процессов.

**Ключевые слова:** электронное правительство, государственное управление, цифровая трансформация, цифровизация управления, портал государственных услуг

**Для цитирования:** Плотников В. А., Маслюк А. В. Перспективы цифровизации процессов государственного управления // Управленческое консультирование. 2022. № 3. С. 87–94.

## Prospects for Digitalization of Public Administration Processes

Vladimir A. Plotnikov\*, Anastasia V. Maslyuk

Saint-Petersburg State University of Economics, Saint Petersburg, Russian Federation, \*plotnikov\_2000@mail.ru

## ABSTRACT

The subject of consideration in this article are the state and prospects for the digitalization of public administration in modern Russia. The scale and speed of changes in all spheres of public relations caused by digital technologies is unprecedented, these changes were especially accelerated during the Covid-19 pandemic. They affect these changes and processes of public administration, at the same time, in this area there are differences from the commercial sector, where such a phenomenon as the “digital economy” has arisen and is developing. The task of the modern state is to create digital services and platforms aimed at more rapid and high-quality satisfaction of the needs of citizens and business, that is, in essence — to generate a new type of public goods in the form of digital public services. The article considers the prospects for the development of such processes.

**Keywords:** e-government, public administration, digital transformation, digitalization of management, portal of public services

**For citing:** Plotnikov V. A., Maslyuk A. V. Prospects for Digitalization of Public Administration Processes // Administrative consulting. 2022. N 3. P. 87–94.

---

\* Исследование выполнено при финансовой поддержке РФФИ в рамках научного проекта № 20-010-00942 А.

## Введение

Современный мир изменяется под влиянием новых технологических трендов, связанных с информатизацией и сетизацией, которые осуществляются в формате цифровизации социально-экономических процессов, что приводит к формированию новой модели информационной экономики и информационного общества [2; 10; 17 и др.]. Изучение феномена цифровизации, в этой связи, получило большую популярность [1; 5; 12; 15; 16 и др.] в современных условиях. При этом цифровизация затрагивает не только предпринимательский сектор экономики и жизнедеятельность домохозяйств, но также активно проникает в процессы публичного управления.

Правительства многих стран и регионов сегодня находятся на пути цифровой трансформации, осуществление которой становится важным направлением развития публичного управления во всем мире (см.: <https://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/global/Documents/About-Deloitte/gx-global-findings-digital-government-transformation.pdf>). Актуальны эти проблемы и в России, где, по оценкам экспертов, главными проблемами цифровизации являются дефицит квалифицированных кадров, ошибки в определении спроса на электронные сервисы и активизация кибермошенничества, выступающая серьезной угрозой для устойчивого и эффективного развития «электронного правительства» (см.: [https://www.kommersant.ru/doc/4945444?from=doc\\_vrez](https://www.kommersant.ru/doc/4945444?from=doc_vrez)).

Цифровая трансформация процессов публичного управления потенциально может привести к сокращению численности чиновников, повышению эффективности администрирования (за счет повышения объективности принимаемых решений и устранения возможности технических ошибок при принятии типовых решений), росту качества и доступности государственных и муниципальных услуг за счет перевода их в цифровой формат, а также повышения уровня безопасности их получения. В этой связи требуется более детальное изучение способов цифровизации процессов публичного управления и перспектив их развития.

## Подходы к цифровизации процессов государственного управления

В последние годы, как в деловой практике, так и в нормативно-правовых актах, получил широкое распространение термин «электронное правительство» [6; 8]. Это понятие имеет разнообразные трактовки и подразумевает создание системы оказания государственных услуг гражданам и организациям (в том числе бизнесу) с использованием информационно-коммуникационных технологий удаленно, при этом личное непосредственное взаимодействие «лицом к лицу» между представителем государственного органа и заявителем сведено к минимуму или вовсе отсутствует. (Особенно важной возможностью дистанционного взаимодействия оказалась в период пандемии COVID-19 [3].)

Следует подчеркнуть, что электронное правительство не является дополнением или аналогом традиционного правительства и ни в коем случае не заменяет его, оно подразумевает лишь активное использование новой формы взаимодействия заявителей и представителей государства с использованием информационных и коммуникационных технологий, позволяющих повысить эффективность предоставления государственных услуг. Так, по мнению специалистов Всемирного банка, «для получения гарантированной отдачи от цифровой трансформации необходимы инвестиции в качество традиционного государственного управления» [9, с. 77].

Создание, функционирование и развитие электронного правительства построено на активном использовании современных цифровых технологий. Цифровизация государственного управления призвана снизить административные барьеры и сделать взаимодействие граждан и бизнеса с государственными органами более про-



стым, быстрым, комфортным и прозрачным, максимально устранить воздействие субъективных факторов, в частности — связанных с предпосылками к возникновению коррупции, неизбежно проявляющихся в любых деловых межличностных отношениях. «Одна из целей цифровой трансформации госуправления — сделать взаимодействие между гражданами и органами власти практически незаметным, бесшовным. Создать экосистему, в которой гражданин будет автоматически — в проактивном режиме — получать необходимые ему услуги» (цит. по.: <https://spbit.ru/news/n190635>).

Пандемия COVID-19, развернувшаяся с 2020 г., подтолкнула государство к ускоренной цифровой трансформации, сделав ее одним из национальных приоритетов РФ, обозначенных президентом страны на перспективу развития до 2030 г. При этом пандемия, при всем ее негативном влиянии на общество и экономику, в сфере цифровизации государственного управления сыграла определенную положительную роль, выступив в качестве фактора специфического стресс-тестирования, которое российское электронное правительство в отличие от аналогичных сервисов, например, США или Италии (см.: [https://www.cnews.ru/articles/2020-04-28\\_gosuslugi\\_vo\\_vremya\\_pandemii\\_na\\_chem](https://www.cnews.ru/articles/2020-04-28_gosuslugi_vo_vremya_pandemii_na_chem)) успешно выдержало.

Необходимость ускоренной цифровизации вследствие перевода процессов управления, организации сбыта, обучения и др. в дистанционный формат, предполагающий цифровое взаимодействие субъектов указанных процессов, выявила критическую зависимость России от зарубежных разработок в области программного обеспечения и аппаратных средств. В период пандемии выяснилось, что цифровые технологии удаленной работы являются критически важными, и наличие национальных компетенций в их создании непосредственно связано с обеспечением национальной безопасности, как в целом, так и в различных сферах.

Это потребовало разработки специальных мер поддержки для компаний-разработчиков программного обеспечения. Так, с 1 января 2021 г. налог на прибыль для компаний отрасли снизился со стандартных 20 до льготных 3%. Страховые взносы в фонд оплаты труда также снижены: с 14,0 до 7,6%. Кроме того, обнулился НДС для разработчиков из реестра отечественных решений. Помимо прямых, действуют также меры косвенной поддержки. Например, в России действует программа импортозамещения в сфере госзакупок, в рамках которой приоритет в закупках отдан отечественному программному обеспечению, соответствующий реестр содержит уже более 7 тыс. записей.

Ключевой элемент российской цифровой инфраструктуры электронного правительства — портал Госуслуг, нагрузка на который в период пандемии существенно возросла, так как к традиционному трафику добавились запросы, связанные с вакцинацией граждан. Так, например, по данным Минцифры России, «в последнюю неделю [сообщение от 23 июня 2013 г. — прим. авторов] мы видим ажиотажный рост спроса — за последнюю неделю у нас 200 тыс. человек записались (на вакцинацию) через портал (Госуслуг). В три-четыре раза нагрузка выросла» (цит. по: <https://www.interfax.ru/russia/773583>). По имеющимся данным, по состоянию на 2021 год российский портал Госуслуг занимает четвертое место в мире по посещаемости сайтов в сфере государственного управления (см.: <https://tass.ru/ekonomika/12541195>).

Пандемия подтвердила высокую важность цифровизации процессов государственного управления, поэтому можно ожидать, что в течение ближайших лет его цифровая трансформация будет в фокусе внимания как исследователей, так и правительственных инстанций. Цифровизация государственного управления должна основываться на ряде принципов и действий, направленных на максимальное повышение эффективности, как для достижения конкретных краткосрочных целей, так и в реализации проектов развития (рис. 1).



Рис. 1. Принципы цифровизации государственного управления  
(составлено А. В. Маслюк)

Fig. 1. Principles of digitalization of public administration

### Цифровая трансформация государственного управления

Цифровая трансформация — один из новых приоритетов развития государственного управления [4; 14]. Она должна быть направлена на разработку сквозных инициатив для всей страны, что позволит гибко разворачивать эффективные, безопасные и простые в использовании цифровые государственные услуги, обеспечивать доступ к электронным сервисам в реальном времени, увязать в единую систему разрозненные данные, находящиеся в ведении различных федеральных и региональных органов.

Несмотря на то, что в основе современных цифровых технологий лежит сетевое горизонтальное взаимодействие [7; 11; 13], цифровизация госуправления, по нашему мнению, должна осуществляться с использованием иерархического принципа. Ключевую роль, центральное место в российском электронном правительстве играет портал госуслуг, который во многих случаях становится попросту незаменимым для граждан.

Так, самой популярной услугой среди граждан РФ, полученной с помощью этого портала в период с 1 января по 31 августа 2020 г. (в период первой волны пандемии COVID-19), стала запись на прием к врачу: количество заявок на получение этой услуги за указанный период составило около 57,3 млн (см.: <https://www.gazeta.ru/tech/2020/09/25/13268119/gosuslugi.shtml?updated>). На втором месте оказалось информирование застрахованных лиц о состоянии их индивидуальных лицевых счетов в системе обязательного пенсионного страхования (20,2 млн заявок), а на третьем — единовременная выплата на детей от 3 до 16 лет (15,2 млн заявок). Более детальные данные (по данным портала Газета.ru, млн заявок):

Запись к врачу . . . . .	57,3
Страховые счета в системе ОПС . . . . .	20,2
Единовременные выплаты на детей . . . . .	15,2
Запись в детский сад . . . . .	9
Регистрация автотранспортных средств . . . . .	7,6
Выплаты на ребенка от 3 до 7 лет . . . . .	4
Ежемесячная выплата на детей до 3 лет . . . . .	3,7

Проведение экзаменов на право управления транспортными средствами и выдача водительских удостоверений .....	3,6
Регистрационный учет граждан по месту пребывания и по месту жительства в пределах РФ .....	3,1
Выдача справок о наличии (отсутствии) судимости .....	2,6

По оценке ООН, в России есть серьезные успехи по вопросу развития системы электронного правительства. В рейтинге стран-лидеров по развитию цифровых услуг Россия занимает 25-е место среди 193 государств мира [там же]. По мнению авторов исследования «Самые цифровые страны мира» (см.: <https://hbr-russia.ru/innovatsii/trendy/853688>), в число лидеров входят страны, которые отличаются не только высоким уровнем цифровизации, но и значительными темпами развития этой сферы. Это Южная Корея, Сингапур, Гонконг, Эстония, Тайвань, ОАЭ, США.

По данным, представленным на Восточном экономическом форуме (Владивосток, 2021; см.: <https://ria.ru/20210903/tsifrovizatsiya-1748459672.html>), в рейтинге по уровню развития цифрового государства Россия занимает 27-е место в мире, следуя в рейтинговом списке после Словении, а непосредственно после России в рейтинге располагается Китай. Лидерами в рейтинге выступают Япония, Эстония и Исландия (рис. 2).

Как следует из приведенных данных, Россия пока не входит в число мировых цифровых лидеров, но стремится к этому. Создание эффективных цифровых стратегий в госуправлении не только актуально для упорядочения процессов государственного управления, обеспечения эффективности взаимодействия государственных органов, граждан и бизнеса, но и становится частью межстрановой конкуренции: темпы и глубина цифровой трансформации все больше определяют конкурентоспособность стран на мировых рынках, в частности этот фактор оказывает существенное влияние на формирование национального инвестиционного климата.

Трансформационная логика требует переосмыслить выполнение органами власти своих функций, предоставление государственных услуг, осуществление контрольно-

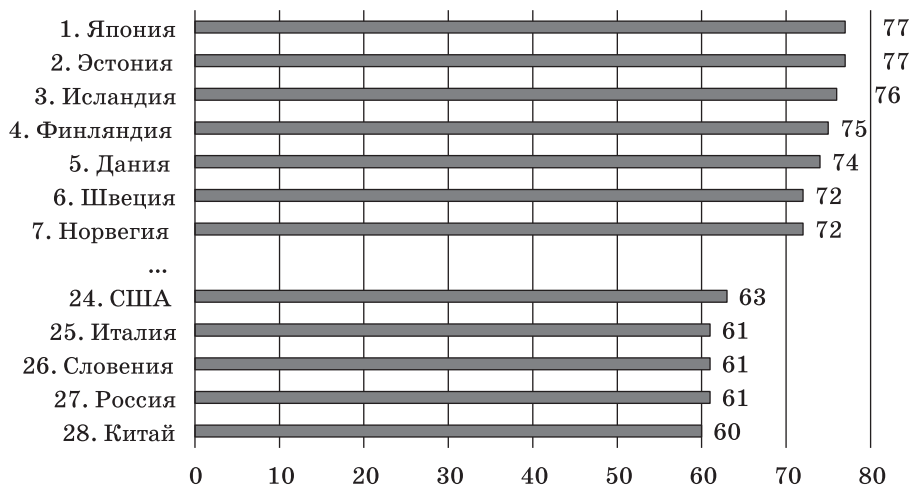


Рис. 2. Рейтинг стран по индексу цифровизации государства  
 Fig. 2. Ranking of countries by digitalization index of the state

Источники: составлено авторами по данным РИА Новости [Электронный ресурс]. URL: <https://ria.ru/20210903/tsifrovizatsiya-1748459672.html> (дата обращения: 20.12.2021).

надзорной деятельности и др. При этом, следует разделять используемые в этой сфере понятия, что позволяет более последовательно и логично организовать планирование и осуществление трансформационных мероприятий, связанных с цифровизацией и цифровой трансформацией процессов государственного управления (рис. 3).

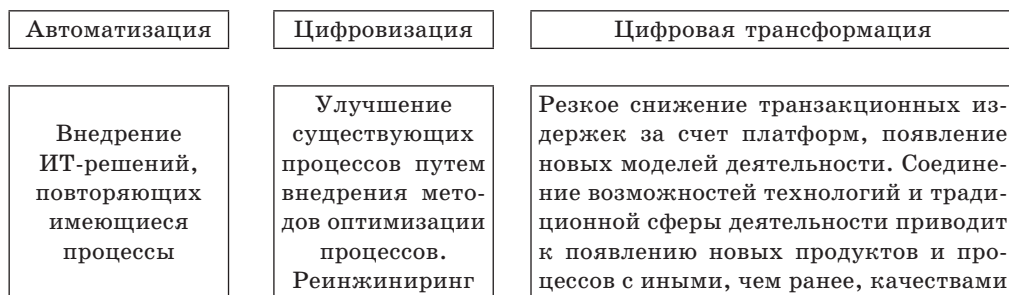


Рис. 3. Этапы цифровизации процессов (составлено А. В. Маслюк)  
Fig. 3. Process digitalization stages

### Заключение

Развитие концепции электронного государства в современных условиях реализуется посредством цифровизации процессов государственного управления. Эта деятельность должна быть направлена на достижение ряда целей: предоставить гражданам и сотрудникам в сфере предоставления государственных услуг доступ к высококачественной информации и услугам в любом месте, в любое время и с любого устройства; обеспечить защиту персональных данных, чтобы граждане, по мере того как правительство приспосабливается к новому цифровому миру, были уверены в доступности данных и их защищенности; стимулировать инновации государственными программами в цифровизации государственного управления.

Предоставление государственных услуг в цифровую эпоху, как и ранее, должно в первую очередь быть ориентировано на потребности граждан и бизнеса, при этом, цифровизация выступает источником новых инструментов и процедур, упрощающих и делающих более простым, доступным, понятным, безопасным и т. д. использование традиционных методов. По мере того, как процедуры государственного управления будут переводиться в «цифровое поле», они становятся не только более удобными, но и безопасными. Это требует проведения дальнейших исследований и прикладных разработок в области цифровизации процессов государственного управления.

### Литература

1. Асаул В. В., Михайлова А. О. Обеспечение информационной безопасности в условиях формирования цифровой экономики // Теория и практика сервиса: экономика, социальная сфера, технологии. 2018. № 4 (38). С. 5–9.
2. Бодрунов С. Д. Грядущее. Новое индустриальное общество: перезагрузка: монография / ИНИР им. С.Ю. Витте. СПб., 2016. 328 с.
3. Боркова Е. А., Доронин М. В., Мазин А. С. Экономические последствия коронавирусной инфекции для малого бизнеса // Экономика, предпринимательство и право. 2021. Т. 11. № 5. С. 1181–1194.
4. Ватлина Л. В. Цифровая трансформация государственного управления с применением компетентностных моделей // Экономика и управление. 2021. Т. 27. № 3. С. 183–189.

5. Вертакова Ю. В., Толстых Т. О., Шкарупета Е. В., Дмитриева В. В. Трансформация управленческих систем под воздействием цифровизации экономики : монография. Курск, 2017. 156 с.
6. Горбашко Е. А., Титова А. В. Модели измерения качества услуг электронного правительства // Стандарты и качество. 2021. № 1. С. 62–67.
7. Государство и рынок: новое качество взаимодействия в информационно-сетевой экономике: монография / Айрапетова А. Г., Тарасевич Л. С., Максимцев И. А. и др.; в 2 т. Т. 2. СПб., 2007.
8. Громов И. А. Влияние цифровых решений в области государственных и муниципальных услуг на восприятие коррупции // Известия Санкт-Петербургского государственного экономического университета. 2019. № 6 (120). С. 173–178.
9. Данные, цифровизация и государственное управление: доклад Всемирного банка об экономике региона Европы и Центральной Азии. Вашингтон, 2021. 133 с.
10. Институциональная трансформация социально-экономических систем в условиях цифровизации: состояние, тренды, проблемы и перспективы : монография / Вертакова Ю. В., Андросова И. В., Акулова Ю. А. и др. Курск, 2020. 294 с.
11. Орехова С. В., Заруцкая В. С., Кислицын Е. В. Эмпирическое исследование сетевого взаимодействия на рынке // Управленец. 2021. Т. 12. № 1. С. 32–46.
12. Плотников В. А. Цифровизация производства: теоретическая сущность и перспективы развития в российской экономике // Известия Санкт-Петербургского государственного экономического университета. 2018. № 4 (112). С. 16–24.
13. Плотников П. В. Теоретические подходы к моделированию экономических явлений и процессов // Актуальные вопросы развития современного общества : сборник статей 4-й Международной научно-практической конференции / Юго-Западный государственный университет. Курск, 2014. С. 297–301.
14. Распутин А. А., Боркова Е. А. Цифровые технологии и цифровая трансформация под новые реалии бизнеса // Известия Санкт-Петербургского государственного экономического университета. 2021. № 4 (130). С. 99–104.
15. Руденко М. Н., Грибанов Ю. И. Тенденции цифровизации и сервисизации экономики // Теория и практика сервиса: экономика, социальная сфера, технологии. 2019. № 2 (40). С. 5–8.
16. Талкотт Д. Электронно-цифровое общество: плюсы и минусы эпохи сетевого интеллекта. М. : Релф бук. 1999. 432 с.
17. Vertakova Y. V., Ershova I. G., Plotnikov V. A. Educational system influence on knowledge economy formation // World Applied Sciences Journal. 2013. Vol. 27 (5). P. 679–683.

#### Об авторах:

**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

**Маслюк Анастасия Владимировна**, диспетчер факультета информатики и прикладной математики Санкт-Петербургского государственного экономического университета (Санкт-Петербург, Российская Федерация); masluk.a@unecon.ru

#### References

1. Asaul V. V., Mikhailova A. O. Ensuring information security in the context of the formation of the digital economy // Theory and practice of service: economics, social sphere, technology [Teoriya i praktika servisa: ekonomika, sotsial'naya sfera, tekhnologii]. 2018. N 4 (38). P. 5–9 (in Rus).
2. Bodrunov S. D. Coming. New industrial society: reboot: monograph / INIR named after S.Yu. Witte. St. Petersburg, 2016. 328 p. (in Rus).
3. Borkova E. A., Doronin M. V., Mazin A. S. Economic consequences of coronavirus infection for small businesses // Economics, entrepreneurship and law [Ekonomika, predprinimatel'stvo i pravo]. 2021. V. 11. N 5. P. 1181–1194 (in Rus).
4. Vatlina L. V. Digital transformation of public administration using competent models // Economics and management [Ekonomika i upravlenie]. 2021. V. 27. N 3. P. 183–189 (in Rus).
5. Vertakova Yu. V., Tolstykh T. O., Shkarupeta E. V., Dmitrieva V. V. Transformation of management systems under the influence of digitalization of the economy: monograph. Kursk, 2017. 156 p. (in Rus).

6. Gorbashko E.A., Titova A.V. Models for measuring the quality of e-government services // Standards and quality [Standarty i kachestvo]. 2021. N 1. P. 62–67 (in Rus).
7. State and market: new quality of interaction in information-network economy: monograph / Ayrapetova A.G., Tarasevich L.S., Maksimtsev I.A. and others; in 2 vols. Vol. 2. St. Petersburg, 2007 (in Rus).
8. Gromov I.A. The influence of digital solutions in the field of state and municipal services on the perception of corruption // Izvestia of St. Petersburg State University of Economics [Izvestiya Sankt-Peterburgskogo gosudarstvennogo ekonomicheskogo universiteta]. 2019. N 6 (120). P. 173–178 (in Rus).
9. Data, digitalization and public administration: World Bank report on the economies of the Europe and Central Asia region. Washington, 2021. 133 p. (in Rus).
10. Institutional transformation of socio-economic systems in conditions of digitalization: state, trends, problems and prospects: monograph / Vertakova Yu.V., Androsova I.V., Akulova Yu.A. and others. Kursk, 2020. 294 p. (in Rus).
11. Orekhova S.V., Zarutskaya V.S., Kislitsyn E.V. Empirical study of network interaction in the market // Manager [Upravlenets]. 2021. V. 12. N 1. P. 32–46 (in Rus).
12. Plotnikov V.A. Digitalization of production: theoretical essence and development prospects in the Russian economy // Izvestia of St. Petersburg State University of Economics [Izvestiya Sankt-Peterburgskogo gosudarstvennogo ekonomicheskogo universiteta]. 2018. N 4 (112). P. 16–24 (in Rus).
13. Plotnikov P.V. Theoretical approaches to modeling economic phenomena and processes // Topical issues of the development of modern society: a collection of articles of the 4th International Scientific and Practical Conference / Southwestern State University. Kursk, 2014. P. 297–301 (in Rus).
14. Rasputin A.A., Borkova E.A. Digital technologies and digital transformation to new business realities // Izvestia of St. Petersburg State University of Economics [Izvestiya Sankt-Peterburgskogo gosudarstvennogo ekonomicheskogo universiteta]. 2021. N 4 (130). P. 99–104 (in Rus).
15. Rudenko M.N., Gribanov Yu.I. Trends in digitalization and servicing of the economy // Theory and practice of service: economics, social sphere, technology [Teoriya i praktika servisa: ekonomika, sotsial'naya sfera, tekhnologii]. 2019. N 2 (40). P. 5–8 (in Rus).
16. Tapscott D. Electronic-digital society: pros and cons of the era of network intelligence. M.: Relf book. 1999. 432 p. (in Rus).
17. Vertakova Y.V., Ershova I.G., Plotnikov V.A. Educational system influence on knowledge economy formation // World Applied Sciences Journal. 2013. Vol. 27 (5). P. 679–683.

**About the authors:**

**Vladimir A. Plotnikov**, Professor of St. Petersburg State University of Economics (St. Petersburg, Russian Federation), Doctor of Science (Economics), Professor; plotnikov\_2000@mail.ru.

**Anastasia V. Maslyuk**, Dispatcher of the Faculty of Computer Science and Applied Mathematics of St. Petersburg State University of Economics (St. Petersburg, Russian Federation); masluk.a@unecon.ru

# Каковы ближайшие перспективы реализации инновационной активности отечественного АПК

*Разуваев Р. А., Цацулин А. Н. \**

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

## РЕФЕРАТ

Инновационное развитие агропромышленного комплекса (АПК) Российской Федерации является приоритетным направлением государственной политики, поскольку агропромышленный комплекс — основа обеспечения продовольственной безопасности страны. Технологические и продуктовые инновации в секторе позволят снизить риски ведения экономической деятельности и обеспечить внутренний и внешние рынки товарами, обладающими высокой потребительской ценностью и отвечающими запросам потребителей. Целью настоящего исследования является обоснование необходимости инновационного развития АПК и разработка рекомендаций по повышению инновационной активности предприятий АПК. Задачами исследования являются определение вклада отрасли в ВВП, определение уровня инновационной активности, анализ факторов развития, анализ факторов, замедляющих инновационную активность и составление соответствующих рекомендаций. Методами исследования являются экономический анализ и синтез. В статье показано, что инновационное развитие агропромышленного комплекса во многом зависит от государственной поддержки и создания специального института трансфера инновационных технологий. Основные положения статьи: показано, что в современной России не реализован высокий потенциал агропромышленного производства; инновационное развитие предприятий агропромышленного комплекса находится в зависимости от импорта технологий; в России имеются научная база и потенциал создания инновационных решений, но в условиях отсутствия институтов трансфера технологий он не может быть реализован; создание специального института трансфера технологий позволит повысить инновационную активность и конкурентоспособность российского агропромышленного комплекса на внутреннем и мировых рынках.

*Ключевые слова:* инновации, инновационные технологии, цифровизация экономики, агропромышленный комплекс, подотрасли сельского хозяйства, ВВП, экономическое развитие

**Для цитирования:** Разуваев Р. А., Цацулин А. Н. Каковы ближайшие перспективы реализации инновационной активности отечественного АПК // Управленческое консультирование. 2022. № 3. С. 95–107.

## What are the Immediate Prospects for the Implementation of Innovative Activity of the Domestic Agro-Industrial Complex

*Robert A. Razuvaev, Alexander N. Tsatsulin \**

Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (North-West Institute of Management of RANEPA), Saint Petersburg, Russian Federation; \*tsatsulin-an@ranepa.ru

## ABSTRACT

The innovative development of the agro-industrial complex (AIC) of the Russian Federation is a priority area of state policy, since the agro-industrial complex is the basis for ensuring the country's food security. Technological and product innovations in the sector will reduce the risks of doing business and provide the domestic and foreign markets with goods that have high consumer value and meet the needs of consumers. The purpose of this study is to substantiate the need for innovative development of the agro-industrial complex and develop recommendations for increasing the innovative activity of agro-industrial enterprises. The objectives of the study are to determine the industry's contribution to GDP, to determine the

level of innovation activity, to analyze development factors, to analyze factors that slow down innovation activity and to draw up appropriate recommendations. Research methods are economic analysis and synthesis. The article shows that the innovative development of the agro-industrial complex largely depends on state support and the creation of a special institution for the transfer of innovative technologies. The main provisions of the article: it is shown that in modern Russia the high potential of agro-industrial production has not been realized; innovative development of enterprises in the agro-industrial complex depends on the import of technologies; Russia has a scientific base and the potential for creating innovative solutions, but in the absence of technology transfer institutions, it cannot be realized; the creation of a special institute for technology transfer will increase the innovative activity and competitiveness of the Russian agro-industrial complex in the domestic and world markets.

**Keywords:** innovations, innovative technologies, digitalization of the economy, agro-industrial complex, sub-sectors of agriculture, GDP, economic development

**For citing:** Razuvaev R. A., Tsatsulin A. N. Legal Consolidation of the Institute of International Non-Governmental Organizations in the Legislation of the Countries of the CIS // Administrative consulting. 2022. N 3. P. 95–107.

---

---

Ходить бывает склизко / По камешкам иным.  
Итак, о том, что близко, / Мы лучше умолчим

А. К. Толстой.  
*История государства Российского  
от Гостомысла до Тимашева*

## Введение

Сельское хозяйство России в настоящее время находится на этапе своего становления, поиска своих путей суверенного развития, испытывает известные трудности, пытается решить накопившиеся за переходный период проблемы. Тем не менее за последние годы наша страна вошла в ТОП-15 государств с наибольшим количеством IT-стартапов в агропромышленном комплексе национальной экономики<sup>1</sup>. Использование же инноватики позволило собрать за период 2016–2021 гг. рекордные урожаи зерновых культур, и Россия уверенно вышла на мировые зерновые биржи.

В настоящее время в мире производится гораздо больше продовольствия, чем человечество способно физически потребить. При этом каждый девятый житель планеты ежедневно голодает, а каждый третий страдает от разной степени недоедания. ООН разработала Всемирную продовольственную программу с интригующим названием «Нулевой голод» и прописанный в документе комплекс необходимых мер. Программа призвана заметно улучшить ситуацию в мире уже к 2030 г., в первую очередь, благодаря устойчивому развитию сельскохозяйственного производства планеты. Россия здесь играет не самую последнюю роль в этом процессе, оказавшись в числе лидеров по экспорту отдельных видов продовольствия и сельскохозяйственного сырья.

Инновационное развитие агропромышленного комплекса является необходимым условием развития, поскольку постепенно происходит переход от традиционного способа хозяйствования к так называемому точному земледелию, основанному на наукоемких технологиях. Впечатляющий опыт зарубежных стран показывает, что отрасль сельского хозяйства активно использует новые технологии для повышения точности, эффективности и даже удаленного менеджмента из офиса.

В России большинство инновационных решений приобретаются из-за рубежа. Так, Россия импортирует семена, племенной скот и сельскохозяйственную техни-

---

<sup>1</sup> Нано, био, смарт и не только: современное сельское хозяйство в 20 понятиях [Электронный ресурс]. URL: <https://meduza.io/feature/2020/10/08/nano-bio-smart-i-ne-tolko> (дата обращения: 03.12.2021).



ку [1], что создает угрозу продовольственной безопасности в случае обострения международной политической ситуации и приостановки торговых отношений между государствами. В такой кризисной ситуации на российский рынок будет закрыт доступ для большинства инновационных продуктов, базовых технологий, товаров двойного назначения и в целом произойдет существенное усиление технологической зависимости страны от условного Запада [8].

Проблематика инновационного развития агропромышленного комплекса в России широко обсуждается в научных кругах. Так, в работе С. В. Грицуновой, А. Н. Кокина показано, что факторами, тормозящими развитие, выступают отсутствие инновационной инфраструктуры и эффективных институтов предпринимательской деятельности [3]. Проблематика инновационного развития агропромышленного комплекса является актуальной повесткой текущей научной дискуссии. Так, в докладе, подготовленном НИУ ВШЭ, показано, что Россия имеет большой потенциал как для экспорта, так и для внутреннего рынка в сфере аграрного производства. На долю России приходится порядка 10% от мирового фонда пахотных земель, но большая часть этих земель находится в областях рискованного земледелия: под аграрное производство используются земли с низкой плодородностью, при этом в южных регионах страны дополнительно существует угроза дефицита воды для нужд полива и орошения [4].

По оценкам последней Сельскохозяйственной переписи, около 44,0% земель (97 млн га) не используется в силу вышеизложенных причин. Неэффективность распределения пригодных под сельскохозяйственную деятельность земель и обуславливает относительно низкий вклад отрасли в макроэкономический агрегат валового внутреннего продукта (ВВП) страны. Таким образом, проблематика инновационного развития агропромышленного комплекса имеет собственное стратегическое значение. Исходя из вышеизложенного, целью настоящей работы является обоснование важности необходимости инновационного развития агропромышленного комплекса и разработка рекомендаций, необходимых для повышения инновационной активности предприятий, входящих в состав АПК.

Задачами настоящего предметного научного исследования являются определение вклада отрасли в ВВП, установление уровня инновационной активности, анализ факторов-предикторов развития и анализ причин, замедляющих инновационную активность предприятий отечественного АПК. По итогам исследования составляются соответствующие рекомендации для заинтересованных структур.

## **Методы исследования**

Для достижения поставленных целей используются диалектический подход и метод экономического анализа, который заключается в исследовании во времени отдельных характеристик сложного наблюдаемого объекта. В работе исследуются отдельные качественные и количественные характеристики предприятий АПК за период 2016–2019 гг. Для составления необходимых рекомендаций используют также метод обобщения и конструктивного синтеза, что предполагает на основании полученных значимых аналитических результатов и найденных специальных характеристик состояния объекта исследования делать вероятностные предположения и достоверные выводы по сценариям и вариантам возможного поведения этого объекта в ближайшем и вполне обозримом будущем [9].

## **Полученные результаты**

Аграрная революция в новой России представляет собой такие нововведения, которые обеспечивают функционирование сельскохозяйственной отрасли на ином качественном

и высокопродуктивном уровне с широким использованием IT-технологий, способствующих сокращению доли тяжелого рутинного труда и заметному повышению урожайности. Массово стали внедряться в агропромышленный комплекс достижения биотехнологии, новейшие способы переработки сельхозпродукции, оптимизированные логистические схемы, современные методы менеджмента в управлении сельхозпредприятием. Инновационные технологии цифровой природы создают достоверную и доступную аналитику состояния полей, угодий для массового пользователя в лице фермера, автотрейдера, страховщика, профессионального оценщика, представителя фискальных структур и т. д.

Внедренные инновационные технологии привели к корректировке приемов обработки посевов и полей, гарантируя эффективность, безопасность и надлежащую доходность коллективного сельхозпроизводителя и индивидуального фермера. Переход к цифровой экономике в сельском хозяйстве задействовал такие известные информационные технологии, адаптированные к российским особенностям функционирования агропрома, как ГИС-технологии, GPS-сельское хозяйство, спутниковая съемка, аэрофотоснимки с помощью дронов, обработка и анализ *Big Data*, исследование массивов онлайн-данных. Достигнутые преимущества использования цифровых технологий касаются снижения потребления воды, расхода питательных веществ и удобрений, уменьшения вредного давления и негативных последствий на экологию и окружающую среду за счет понижения стока химикалий и продуктов жизнедеятельности в системе животноводства в местные грунтовые воды и в открытые водоемы.

В связи с тем, что качество сельхозугодий зависит от их местоположения, ГИС-технология, например, становится исключительно полезным прикладным инструментарием с точки зрения уже упомянутого *точного* сельского хозяйства. Используя геоинформационные технологии, разработанные специально для нужд агропромышленного комплекса, фермеры получают многочисленные наборы данных и важнейшие сведения о текущих и прогнозируемых изменениях осадков, температуры, урожайности, здоровья растений, и мн. др. Например, анализ погодных данных включает в себя такие опции, как вымерзание растений по классу озимых культур; оценка рисков заморозков (с температурой ниже  $-6^{\circ}\text{C}$ ) и ущерба по группе ранних культур; оценка рисков засухи (с температурой  $+30^{\circ}\text{C}$ ) и ущерба от теплового стресса.

Настольные и мобильные приложения Scouting IT-технологии GPS совместно с авторитетным пакетом прикладных программ искусственного интеллекта позволяют рационализировать схемы внесения удобрений и пестицидов с учетом адресной обработки определенных участков полей в соответствии с их цифровыми картами, а не всей их площади [11]. Это существенно влияет на размер фактически понесенных затрат в составе полной себестоимости конечной сельскохозяйственной продукции АПК.

Внедрение инновационных технологий в отечественный АПК коснулось сложного процесса прогнозирования урожайности и спутникового мониторинга полей в реальном времени с решением задач обнаружения разнообразных рисков и угроз, что позволяет своевременно понять их, снизить, а в отдельных случаях финансово-экономически хеджировать. Результативность *точного* сельского хозяйства напрямую касается оптимизации понесенных затрат, совершенствования менеджмента, повышения урожайности культур, продуктивности в других подотраслях и, соответственно, роста производительности живого труда в АПК, а также снижения расходов на техническое обслуживание и в целом повышения рентабельности производства и продаж.

Специальные датчики спутникового мониторинга сельхозугодий могут давать изображения в различных цветовых спектрах, что делает возможным построение различных спектральных индексов, входящих в международные системы счисления. Так, стандартизованный индекс растительных различий (*NDVI*) способен определять состав растительности, количество увядших растений и их общее состояние. Так,

наилучшим способом избежать последствий засухи служит цифровая технология капельного орошения с автоматизированным управлением клапана подачи заданной порции воды на засушливые участки [12].

Другим замечательным аналитическим индексом, выстраиваемым спутниковой технологией, является измеряемая характеристика уровня содержания хлорофилла в растительной массе (*CCCI*), что предписывает регламентно строгий порядок внесения питательных веществ в виде почвенной подкормки подобающей специальной рецептуры. В набор новейших композитных индексов входит также контрольный индикатор так называемой «красной зоны» (*red edge*) содержания азота в почвах (*NDRE*). Последней разработкой западных специалистов стал аналитический индекс оценки состоятельности посевов с поправкой на качество почв, процессов активности поверхностной эрозии пахотных почв<sup>1</sup> в реальном времени (*MSAVI*), что позволяет минимизировать отрицательные воздействия почвенного фона на самых ранних стадиях развития растений [11].

Привлечение дронов в сельском хозяйстве в качестве источников информации для беспилотных инновационных технологий дает фермерам возможность с высокой точностью оценивать натурально-вещественный объем биомассы сельскохозяйственных культур, текущую высоту растений, присутствие сорняков и уровень водонасыщения конкретного участка угодий. И эти сведения оказываются на порядок более высокими с точки зрения степени разрешения (менее 0,5÷1,5 м) и точности, нежели могут представить спутниковые технологии.

Отдельным преимуществом служит та оперативность получения ценной информации от дронов, заметим от себя, эксплуатация которых довольно затратна, если последние задействованы на местах<sup>2</sup>. Исключительно эффективны беспилотные технологии в борьбе с нашествиями активных насекомых-вредителей за счет профилактического нанесения инсектицида на опасные участки теми же дронами. Вероятность химического отравления, связанная с прямым воздействием токсичных веществ на человеческий организм, определяется специалистами по безопасности, как минимальная. Упрощению процедуры наблюдения за сельхозугодиями способствует цифровая платформа *EOS* (*NDVI-0.82*), разработанная американской компанией из Калифорнии *Crop Monitoring* с международным участием связанных компаний и призванная своим содержанием ускорить принятие надежных управленческих решений ответственными лицами в части обработки полей, внесения питательных веществ и удобрений, выбора культур для сева и время сбора урожая и пр.<sup>3</sup>

В настоящее время активное восприятие и переваривание достижений аграрной и цифровой революций российскими аграриями является как никогда актуальным, жизненно важным и судьбоносным. Доля сельского хозяйства в ВВП России по данным за 2019 г. составляет 3,45%, что сопоставимо с вкладом в ВВП данной отрасли в Латвии и Эстонии, где доля составляет 3,72% и 2,49% соответственно. Среди стран с наиболее развитой и развивающейся экономикой (страны G20), Россия занимает седьмую позицию в рейтинге по вкладу сельского хозяйства в ВВП. Лидирующими странами здесь являются Индия и Индонезия<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> По мнению ряда ученых, эрозия является одним из основных источников исчезновения плодородных почв.

<sup>2</sup> Дешифрирование снимков с помощью модуля данных дистанционного зондирования осуществляется на базе Единой федеральной информационной системы о землях сельскохозяйственного назначения в границах муниципального района любого региона Российской Федерации.

<sup>3</sup> List Featuring This Company [Электронный ресурс]. URL: <https://www.crunchbase.com/organization/eos-crop-monitoring> (дата обращения: 05.12.2021).

<sup>4</sup> Доля сельского хозяйства в ВВП в G20 [Электронный ресурс]. URL: [https://ru.theglobeconomy.com/rankings/share\\_of\\_agriculture/G20/](https://ru.theglobeconomy.com/rankings/share_of_agriculture/G20/) (дата обращения: 05.06.2021).

Таким образом, можно заключить, что вклад подотраслей сельского хозяйства в создание ВВП России достаточно невысокий (3,45%), но вполне сопоставим с уровнем аналогичного показателя ряда развитых стран из так называемой «двадцатки», о чем свидетельствует диаграмма на рис. 1. Однако здесь необходимо учитывать, что экономика может производить существенно больше сельскохозяйственной продукции при повышении эффективности хозяйственной деятельности и освоении тех свободных земель и сельскохозяйственных угодий, которые в настоящее время не используются по назначению.

Россия активно экспортирует продовольственную и фуражную пшеницу (во все возрастающих масштабах), кукурузу, подсолнечное масло и другие сырьевые продукты<sup>1</sup>. У страны имеется высокий экспортный потенциал, который можно реализовать за счет перехода агропромышленного комплекса на новый технологический этап, на котором будет снижена зависимость от климата и других рисков, например, рисков, связанных с импортом семян, племенного скота и необходимого высокотехнологичного оборудования для АПК. Таким образом, именно инновации позволят России реализовать возможности развития АПК и послужить инструментом диверсификации экономики в условиях низких мировых цен на энергоносители.

Как представляется авторам статьи, среди факторов-предикторов, определяющих ближайшее будущее развитие АПК в России, наиболее значимыми являются реальная государственная поддержка, доступность источников финансирования, снижение стоимости энергоресурсов, тотальное импортозамещение запасных частей, комплектующих, сельскохозяйственной техники, семенного материала, уместная

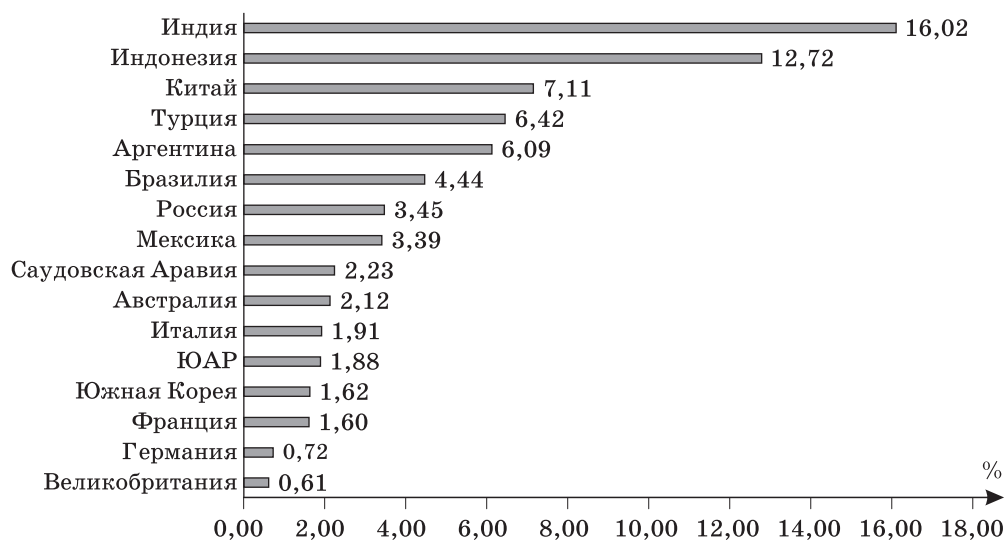


Рис. 1. Доля объема производства сельского хозяйства в странах G20 в 2019 г., %  
Fig. 1. Share of agricultural production in G20 countries in 2019, %

Источник данных: Доля сельского хозяйства в ВВП in G20 [Электронный ресурс]. URL: [https://ru.theglobaleconomy.com/rankings/share\\_of\\_agriculture/G20/](https://ru.theglobaleconomy.com/rankings/share_of_agriculture/G20/) (дата обращения: 05.06.2021).

<sup>1</sup> Обзор рынка сельского хозяйства [Электронный ресурс]. URL: <https://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/ru/Documents/consumer-business/russian/obzor-rynka-selskogo-hozyajstva-2019.pdf> (дата обращения: 05.06.2021).

цифровизация сельскохозяйственной деятельности, стабильность законодательства и регуляторной политики, внимания контрольных и надзорных структур.

По оценкам аналитического агентства *Deloitte*, 75% прибыли компаний АПК составляют государственные субсидии, что означает, что отрасль характеризуется низкой рентабельностью и государственная поддержка во многом определяет ее развитие. Таким образом, инновационная активность предприятий АПК во многом зависит от государственной политики и именно на государство возлагается важная роль по модернизации сектора экономики и его инновационного развития.

Рассмотрим особенности инновационной активности предприятий, относящихся к сфере деятельности АПК. Данные представлены в табл. 1 и табл. 2. Из представленных в табл. 1 данных видно, что деятельность предприятий агропрома в анализируемом периоде характеризуется сравнительно низкой инновационной активностью. Наиболее активные предприятия, осуществляющие и внедряющие технологические инновации разного уровня, наблюдаются в секторе выращивания рассады; их доля составила ровно 1/8 часть от общей совокупности официально зарегистрированных экономических субъектов. Наименьшая доля зафиксирована в секторе выращивания многолетних культур в 2019 г. — 4,7%. Для сравнения, удельный вес организаций, осуществляющих технологические инновации в реальном секторе экономики, составляет почти 21,0%<sup>1</sup>.

Инновационная активность предприятий АПК существенно отклоняется от средних показателей по предприятиям в целом по национальной экономике России. Несмотря на рост инновационной активности в 2019 г., предприятия агропромышленного комплекса заметно уступают предприятиям из отраслей промышленности и пищевого производства (пищевкусовая промышленность) [7]. Из данных, представленных в табл. 2, видно, что наибольший удельный вес инновационных продуктов в 2019 г. относится к сфере смешанного сельского хозяйства — 6,4%<sup>2</sup>.

Таблица 1

**Структура российских агропромышленных предприятий, осуществляющих технологические инновации за 2017–2019 гг., %**  
Table 1. Structure of Russian agro-industrial enterprises technological innovations for 2017–2019, %

Виды деятельности по ОК ВЭД	2017	2018	2019
Всего по национальной экономике:	20,8	19,8	21,6
из них по видам экономической деятельности и подотраслям сельского хозяйства:			
выращивание однолетних культур	6,2	5,2	7,5
выращивание многолетних культур	6,9	2,2	4,7
выращивание рассады	20,0	14,3	12,5
животноводство	4,4	4,7	5,3
смешанное сельское хозяйство	–	16,3	8,9
деятельность вспомогательная в области производства сельскохозяйственных культур и послеуборочной обработки сельхозпродукции	4,6	6,3	7,4

<sup>1</sup> Федеральная служба государственной статистики [Электронный ресурс]. URL: <https://rosstat.gov.ru/folder/11186> (дата обращения: 06.06.2021).

<sup>2</sup> Федеральная служба государственной статистики [Электронный ресурс]. URL: <https://rosstat.gov.ru/folder/11186> (дата обращения: 06.06.2021).

**Структура инновационных товаров в общем объеме отгруженных товаров  
сферы АПК за 2017–2019 гг., %**

Table 2. Structure of innovative goods in the total volume of shipped agro-industrial products  
for 2017–2019, %

Виды деятельности по ОК ВЭД	2017	2018	2019
Всего по национальной экономике:	7,2	6,5	5,3
из них по видам экономической деятельности и подотраслям сельского хозяйства:			
выращивание однолетних культур	1,9	1,5	1,5
выращивание многолетних культур	3,1	2,4	2,1
выращивание рассады	21,4	11,4	2,5
животноводство	1,7	2,1	3,3
смешанное сельское хозяйство	–	1,4	6,4
деятельность вспомогательная в области произ- водства сельскохозяйственных культур и после- уборочной обработки сельхозпродукции	1,8	3,5	0,5

Анализируя статистические данные обеих таблиц, приходится сделать вывод, что главным образом инновации распространяются на внедрение в отечественный агропром отечественных и зарубежных технологий и оригинальные решения административно-управленческих инноваций. При этом доля предприятий, выпускающих действительно инновационные продукты (пионерные товары) для отечественного рынка оказывается предельно низкой.

При этом в структуре общих затрат на НИОКР в 2019 г. аграрные науки составляют 1,69% от всех затрат федерального бюджета. Основным инвестором, финансирующим целевым образом исследование в сфере аграрного производства, выступает государство; доля бюджетных средств в структуре общих объемов финансирования превышает 60% [7] (рис. 2).

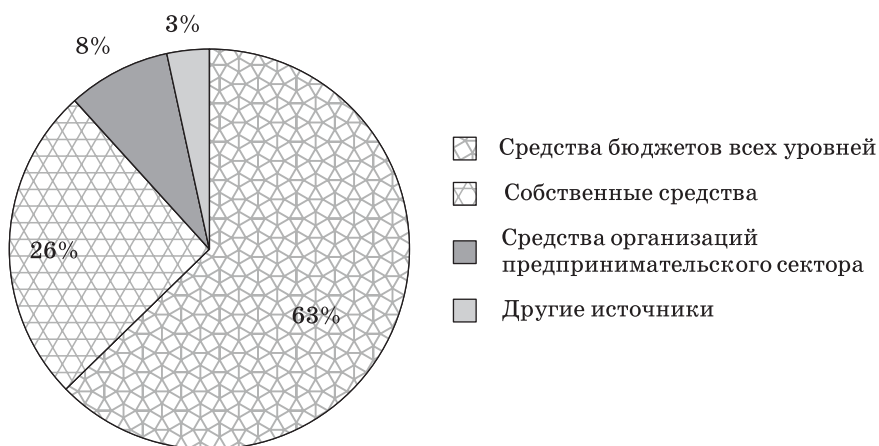


Рис. 2. Структура источников финансирования затрат на исследования  
и разработки в сфере АПК [7]

Fig. 2. Structure of funding sources for research costs and agro-industrial development

В свежем аналитическом обзоре Росинформагротеха показано, что сотрудники и студенты современных вузов не испытывают трудностей при публикации результатов своих научных исследований и разработок, обладают доступом к регистрации прав на изобретения, имеют возможности участия в выставках и конференциях. Однако существенную трудность представляют реальные возможности коммерциализации уже запатентованных изобретений и отлаженных технологий [7].

В России пока не создано эффективных механизмов трансфера технологий от научно-исследовательских институтов в реальную экономику. Совокупность условий, таких как отсутствие спроса на инновации со стороны АПК и отсутствие эффективных механизмов их передачи, и обуславливает слабую инновационную активность. Механизмов государственной поддержки трансферта и освоения результатов НИОКР предприятиями агропромышленного комплекса в настоящее время не предусмотрено, что и обуславливает их низкую инновационную активность этих разработок, недостаточную обеспеченность энергетическими ресурсами порядка их внедрения [6] и, как следствие, досадно низкую производительность живого и овеществленного труда в системе АПК, невозможность использования значительной части земель, находящихся в областях рискованного земледелия.

### Обсуждение полученных результатов

Инновации в АПК могут осуществляться в следующих двух направлениях:

- 1) инновации биологического характера: повышение плодородия сельскохозяйственных земель, рост урожайности и продуктивности животноводства;
- 2) инновации технологического характера: модернизация отраслей, повышение производительности труда и эффективности хозяйственной деятельности.

Для инновационного развития АПК также необходимы инвестиции в человеческий капитал и взаимодействие с высшими учебными заведениями в части трансфера технологий. Поскольку инновационное развитие АПК невозможно без проведения соответствующих научных исследований и разработок, наиболее оптимальным решением является сотрудничество с вузами. Так, например, Донской государственный аграрный университет ежегодно публикует и обновляет каталоги инновационных разработок, где представлены разработки сотрудников вуза, приводятся сферы применения и комплексный экономический эффект<sup>1</sup>.

Однако несмотря на наличие научной базы, масштабного трансфера технологий не происходит. Удельный вес инновационно-активных предприятий АПК достаточно низкий. На наш взгляд, целесообразно создавать и развивать институты, ответственные за трансфер технологий от вузов к промышленным предприятиям и в качестве образца использовать эффективные зарубежные институты. Так, на рис. 3 приводится модель трансфера технологий от профильного вуза к конкретным предприятиям АПК. Суть действия такого механизма состоит в том, что сотрудник, совершивший научное открытие, обращается в специальный отдел трансфера технологий, в рамках которого производится оценка значимости и экономического потенциала изобретения.

Каждое научное открытие закрепляется за отдельным сотрудником, который берет на себя все обязательства по процедуре патентования изобретения и новшества, проводит маркетинговое исследование и лицензирование технологии.

<sup>1</sup> Каталог инновационных разработок Донского государственного аграрного университета [Электронный ресурс]. URL: <http://www.dongau.ru/nauka-i-innovatsii/katalog%20Инновационные%20разработки%20ДонГАУ.pdf> (дата обращения: 06.06.2021).



Рис. 3. Американская модель трансфера инновационных технологий [10]  
 Fig. 3. The American model of transfer of innovative technologies

Сотрудники специального центра трансфера технологий определяют предприятия, где новая технология или изобретение может быть внедрена для коммерческого использования. Также данные сотрудники проводят документальное и правовое сопровождение и контролируют получение изобретателем платежей за использование инновационных технологий, скажем, в форме выплачиваемого роялти и иных формах [5].

Создание отечественного института трансфера технологий в форме всевозможных центров поддержки на данном этапе развития АПК является крайне необходимым, поскольку в сельскохозяйственной и фундаментальной науке производятся теоретические исследования, ведутся практические разработки, но они не получают своего конечного коммерческого использования в земледелии, животноводстве и других отраслях.

Предварительно осуществленный анализ свидетельствует, что проблемы инновационного, организационно-технического, научно-технологического совершенствования базовых подотраслей АПК (растениеводство, животноводство) в нормативно-правовой базе РФ не нашли должной проработки и нуждаются в новой трактовке. Основной реализуемый документ, по которому отечественный АПК движется вперед, — «Федеральная научно-техническая программа развития сельского хозяйства на 2017–2025 годы», характеризуется заметной фрагментарностью, локальностью задач и аспектов развития отдельных направлений: селекции и гибридизации в птицеводстве; семеноводство картофеля и сахарной свеклы, и т. п.<sup>1</sup> Отсюда вопросы надлежащего инновационного развития с применением достижений цифровых тех-

<sup>1</sup> Постановление Правительства Российской Федерации от 25 августа 2017 г. № 996 «Об утверждении Федеральной научно-технической программы развития сельского хозяйства на 2017–2025 годы». Электронный фонд правовой и научно-технической документации. [Электронный ресурс]. URL: <https://docs.cntd.ru/document/436761964> (дата обращения: 05.12.2021).



нологий, совершенствования и обновления нормативно-правовой базы нуждаются в серьезной дальнейшей разработке.

## Заключение

В настоящем исследовании предпринята попытка оценить уровень инновационной активности предприятий АПК. Показано, что удельный вес предприятий, осуществляющих технологические инновации, ниже среднего уровня по экономике. Вклад отрасли в ВВП достаточно низкий и не согласуется с возможностями экономики. Россия обладает 10% всех запасов площадей, пригодных для сельскохозяйственной деятельности, но большая часть этих земель не используется в силу наличия климатических рисков.

Сущность технологических инноваций в АПК сводится к тому, чтобы снизить уровень всевозможных рисков, в частности, связанных с климатическими условиями, и повысить рентабельность ведения хозяйственной деятельности за счет повышения объемов производства сельхозпродукции и улучшения конкурентных позиций как на внутреннем, так и на мировых рынках. Показано, что в России уже создан надежный потенциал создания современных инновационных решений на базе разработок аграрных университетов.

Однако существует реальная проблема коммерциализации запатентованных новшеств и трансфера принятых решений в экономическую деятельность. Представляется, что создание института трансфера технологий позволит реализовать имеющийся в стране научный, технологический и технический потенциал, а также прогнозируемые возможности развития российского агропромышленного комплекса за счет внедрения инноваций и повышения общей эффективности хозяйственной деятельности экономических субъектов стратегической отрасли.

Поскольку успешность развития агропромышленного комплекса во многом зависит от проводимой государственной политики, государству необходимо создавать экономические стимулы для инновационно активных предприятий и поощрять внедрение отечественных новшеств, разработанных на базе российских университетов. Не пренебрегая, тем не менее, использованием приемлемых для наших условий зарубежных инновационных технологий, попавших в нашу страну разными путями, например, по непрехотливой и ныне безобидной схеме параллельного импорта.

## Литература

1. Аржанцев С. А. Теоретические аспекты инновационного развития агропромышленного комплекса // Экономика, труд, управление в сельском хозяйстве. 2019. № 2 (10). С. 11–18.
2. Бессонова Е. А., Руденко И. Р. Инновационное развитие агропромышленного комплекса в обеспечении экономической безопасности России // Известия Юго-Западного государственного университета. Серия: Экономика. Социология. Менеджмент. 2020. Т. 10, № 4. С. 25–36.
3. Грицунова С. В., Кокин А. Н. Анализ условий развития инновационно-ориентированного инфраструктурного предпринимательства в агропромышленном комплексе [Электронный ресурс] // Интернет-журнал «Науковедение». 2015. № 2 (7). URL: <https://naukovedenie.ru/PDF/106EVN215.pdf> (дата обращения: 07.06.2021).
4. Инновационное развитие агропромышленного комплекса в России. Agriculture 4.0 : докл. к XXI Агр. междунар. науч. конф. по проблемам развития экономики и общества, Москва, 2020 г. / Н. В. Орлова, Е. В. Серова, Д. В. Николаев и др. ; под ред. Н. В. Орловой ; Нац. исслед. ун-т «Высшая школа экономики». М. : Изд. дом Высшей школы экономики, 2020. 128 с.
5. Миролюбова Т. В. Зарубежный опыт развития инновационной инфраструктуры университетов в региональных инновационных системах // Экономические науки. 2013. № 1.

- С. 215–220.
6. *Пожарский И. Д., Цацулин А. Н.* Проблемы энергосбережения в региональном агропромышленном комплексе // *Управленческое консультирование*. 2013. № 7. С. 74–80.
  7. Трансфер технологий в АПК: состояние и перспективы развития : аналит. обзор. ФГБНУ «Росинформагротех», 2020. 92 с.
  8. *Цацулин А. Н.* Финансовый анализ и оценка деятельности корпораций реального и финансового секторов экономики : учеб. пособие для аспирантов / под ред. проф. В. А. Черненко. СПб. : Изд-во СПбГЭУ, 2019. С. 8–16.
  9. *Цацулин А. Н.* Финансирование инновационного развития в контексте зарубежного опыта и отечественной практики // *Экономист*. 2017. № 8. С. 67–78.
  10. *Killon V. J.* Preserving Indiana's Agricultural History // *Journal of Agricultural & Food Information*, 14(1), 2013. P. 77–82.
  11. *Logsdon R. A., Kalcic M. M., Trybula E. M. et al.* Ecosystem services and Indiana agriculture: farmers' and conservationists' perceptions // *International Journal of Biodiversity Science, Ecosystem Services & Management*, 11 (3), 2015. P. 264–282.
  12. *Megh R. Goyal* [Ed.]. Sustainable micro irrigation. Apple Academic Press, 2015. 501 p.

#### Об авторах:

**Разуваев Роберт Андреевич**, аспирант кафедры экономики Северо-Западного института управления РАНХиГС (Санкт-Петербург, Российская Федерация), магистр экономики; forumcss@mail.ru

**Цацулин Александр Николаевич**, профессор кафедры менеджмента Северо-Западного института управления РАНХиГС (Санкт-Петербург, Российская Федерация), доктор экономических наук, профессор; tsatsulin-an@ranepa.ru

#### References

1. Arzhantsev S. A. Theoretical aspects of the innovative development of the agro-industrial complex // *Economics, labor, management in agriculture [Ekonomika, trud, upravlenie v sel'skom khozyaistve]*. 2019. N 2 (10). P. 11–18 (in Rus).
2. Bessonova E. A., Rudenko I. R. Innovative development of the agro-industrial complex in ensuring the economic security of Russia // *Bulletin of the South-Western State University. Series: Economy. Sociology. Management [Izvestiya Yugo-Zapadnogo gosudarstvennogo universiteta. Seriya: Ekonomika. Sotsiologiya. Menedzhment]*. 2020. V. 10, N 4. P. 25–36 (in Rus).
3. Gritsunova S. V., Kokin A. N. Analysis of the conditions for the development of innovation-oriented infrastructural entrepreneurship in the agro-industrial complex [Electronic resource] // *Internet journal "Naukovedenie" [Internet-zhurnal «Naukovedenie»]*. 2015. N 2 (7). URL: <https://naukovedenie.ru/PDF/106EVN215.pdf> (accessed 06/07/2021) (in Rus).
4. Innovative development of the agro-industrial complex in Russia. Agriculture 4.0 : report. to XXI Apr. intl. scientific conf. on problems of development of the economy and society, Moscow, 2020 / N. V. Orlova, E. V. Serova, D. V. Nikolaev and others; ed. N. V. Orlova; National research University "Higher School of Economics". M. : Publ. House of the Higher School of Economics, 2020. 128 p. (in Rus).
5. Mirolyubova T. V. Foreign experience in the development of innovation infrastructure of universities in regional innovation systems // *Economic Sciences [Ekonomicheskie nauki]*. 2013. N 1. P. 215–220 (in Rus).
6. Pozharsky I. D., Tsatsulin A. N. Problems of energy saving in the regional agro-industrial complex // *Administrative consulting [Upravlencheskoe konsul'tirovanie]*. 2013. N 7. P. 74–80 (in Rus).
7. Technology transfer in the agro-industrial complex: state and development prospects: analytic overview. Rosinformagrotech, 2020. 92 p. (in Rus).
8. Tsatsulin A. N. Financial analysis and assessment of the activities of corporations in the real and financial sectors of the economy. Textbook for postgraduate students, ed. V. A. Chernenko. SPb. : St. Petersburg State University of Economics, 2019. P. 8–16 (in Rus).
9. Tsatsulin A. N. Financing of innovative development in the context of foreign experience and domestic practice // *Economist [Ekonomist]*. 2017. N 8. P. 67–78 (in Rus).
10. *Killon V. J.* Preserving Indiana's Agricultural History // *Journal of Agricultural & Food Information*,

14(1), 2013. P. 77–82.

11. Logsdon R. A., Kalcic M. M., Trybula E. M. et al. Ecosystem services and Indiana agriculture: farmers' and conservationists' perceptions // *International Journal of Biodiversity Science, Ecosystem Services & Management*, 11 (3), 2015. P. 264–282.
12. Megh R. Goyal [Ed.]. *Sustainable micro irrigation*. Apple Academic Press, 2015. 501 p.

***About the authors:***

**Robert A. Razuvaev**, Postgraduate Student of the Chair of Economics of North-West Institute of Management, Branch of RANEPA (St. Petersburg, Russian Federation), Master of Economics; forumcss@mail.ru

**Alexander N. Tsatsulin**, Professor of the Chair of Management of North-West Institute of Management, Branch of RANEPA (St. Petersburg, Russian Federation), Doctor of Science (Economics), Professor; tsatsulin-an@ranepa.ru

# Анализ привлечения прямых иностранных инвестиций в недвижимость Вьетнама в условиях пандемии

Чан Х. Х.<sup>1</sup>, До Х. Х.<sup>2</sup>, \*

<sup>1</sup>Севастопольский государственный университет, Севастополь, Российская Федерация

<sup>2</sup>Технологический и образовательный университет — Университет Дананга, Дананг, Вьетнам, \*dohan326@gmail.com

## РЕФЕРАТ

Вьетнамская экономика представляет собой развивающуюся рыночную экономику, ориентированную на социализм, сильно зависящую от сельского хозяйства, туризма, экспорта сырья и прямых иностранных инвестиций. Вьетнам проводит индустриализацию с низкой отправной точки. Экономические ресурсы Вьетнама слабы и небольшие. Это одно из огромных препятствий на пути развития. Поэтому мобилизация и использование прямых иностранных инвестиций — очень важный шаг. После пандемии COVID-19 многие крупные международные корпорации ищут инвестиционные возможности для диверсификации своих цепочек поставок и ограничения своей чрезмерной зависимости от китайского рынка. Вьетнам стал одним из самых ярких кандидатов на этот поток капитала благодаря своим успехам в профилактике эпидемий. В условиях сокращения прямых иностранных инвестиций во всем мире, прямые иностранные инвестиции во Вьетнам восстановились во втором квартале 2020 г. и имеют тенденцию к увеличению в конце года. Рынок недвижимости оставался активным сегментом в третьем квартале 2020 г. В статье анализируется ситуация с привлечением прямых иностранных инвестиций во Вьетнам, в частности — в сектор недвижимости, а также даны рекомендации по модернизации государственной политики в этой сфере.

**Ключевые слова:** вьетнамская экономика, прямые иностранные инвестиции, недвижимость, пандемия COVID-19

**Для цитирования:** Чан Х. Х., До Х. Х. Анализ привлечения прямых иностранных инвестиций в недвижимость Вьетнама в условиях пандемии // Управленческое консультирование. 2022. № 3. С. 108–117.

## Analysis of Foreign Direct Investment Attraction in Vietnam Real Estate in the Pandemic Condition

Tran Hoang Hieu<sup>1</sup>, Do Hong Hanh<sup>2</sup>, \*

<sup>1</sup>Sevastopol State University, Sevastopol, Russian Federation

<sup>2</sup>University of Technology and Education — The University of Danang, Da Nang, Vietnam

## ABSTRACT

The economy of Vietnam is a socialist-oriented emerging market that heavily depends on agriculture, tourism, raw material exports, and foreign direct investment. Vietnam is industrializing and modernizing from a low starting point with weak and small economic resources. This is one of the huge obstacles to the development of Vietnam's economy. Therefore, mobilizing and leveraging foreign direct investment are very important. In the COVID-19 pandemic, many large international corporations and enterprises are looking for investment opportunities to diversify their supply chains and limit their overdependence on the Chinese market. Vietnam has emerged as one of the brightest candidates for this capital flow due to its success in epidemic prevention. While foreign direct investment has been declining globally, foreign direct investment in Vietnam has rebounded in the second quarter of 2020 and has been on an upward trend. The real estate market remained an active segment in the third quarter of 2020. This article uses comparison, logical and statistical analysis methods to study foreign direct investment in real estate in Vietnam. The contribution analyzes the factors that influenced the

desire of foreign investors to invest in the Vietnamese real estate market, based on publicly available data sources of the Foreign Investment Agency, Vietnam Ministry of Planning and Investment; and the General Statistics Office of Vietnam. Solutions at the state level to stimulate investment in Vietnam are proposed.

*Keywords:* Vietnamese economy, foreign direct investment, real estate, Vietnam, COVID-19 pandemic

**For citing:** Tran H. H., Do H. H. Analysis of foreign direct investment attraction in Vietnam real estate in the pandemic condition // Administrative consulting. 2022. N 3. P. 108–117.

## Введение

Социалистическая Республика Вьетнам — аграрное государство со смешанной экономикой и развивающейся промышленностью. Страна — один из мировых лидеров по снижению уровня бедности и темпам экономического роста, находится на 44-м месте в мире по номинальному ВВП. Сектор прямых иностранных инвестиций (ПИИ) играет важную роль в развитии вьетнамской экономики. В настоящее время на ПИИ приходится около 23,5% от общего объема социальных инвестиций (почти 20% ВВП), при этом на предприятия с ПИИ приходится более 70% экспорта [7]. Доля ПИИ в ВВП Вьетнама показана на рис. 1. Заметим, что, согласно общемировой тенденции, потоки капитала направляются, как правило, в более безопасные активы, такие как недвижимость.

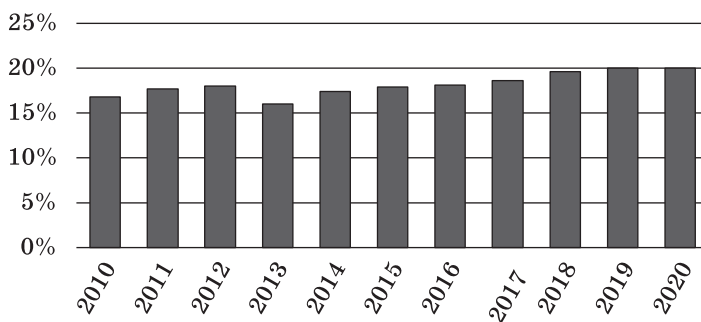


Рис. 1. Доля ПИИ в ВВП Вьетнама [7]

Fig. 1. The proportion of the contribution of FDI enterprises in Vietnam's GDP

## Материалы и методы

В статье используются метод сравнения, логический метод и метод статистического анализа для изучения прямых иностранных инвестиций в недвижимость во Вьетнаме, чтобы предложить меры по привлечению инвестиционного капитала.

Прямые иностранные инвестиции во Вьетнам резко возросли с момента вступления Вьетнама во Всемирную торговую организацию (ВТО) в 2007 г., особенно после того, как Вьетнам подписал и принял участие в серии соглашений о свободной торговле (ССТ). После более чем 30 лет открытия, интеграции и реформирования бизнес-среды, Вьетнам стал привлекательным местом для иностранных инвесторов. При этом также увеличились ПИИ в уставный капитал предприятий, как показано на рис. 2.

К концу первого квартала 2020 г. Вьетнам имеет 31 665 инвестиционных проектов, с общим уставным капиталом в размере 370 млрд долл. Иностранные ин-

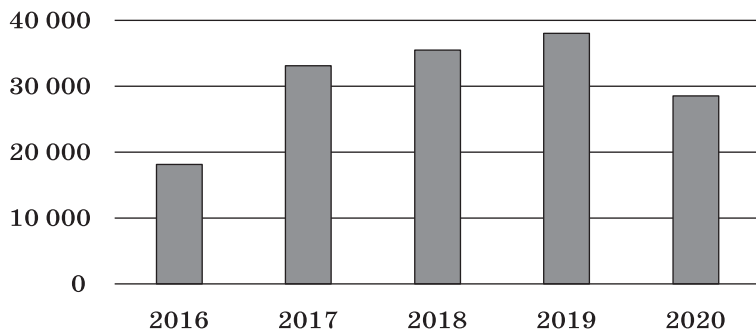


Рис. 2. Уставный капитал за счет ПИИ во Вьетнаме (млрд долларов США) [6]  
 Fig. 2. Authorized capital FDI into Vietnam (billion USD) [6]

весторы вложили средства в сектор недвижимости на сумму 58,6 млрд долл. (15,8% от общего инвестиционного капитала) [5]. Общий уставный капитал за первые 3 месяца 2020 г. достиг 8,6 млрд долл., что на 21,85% меньше, чем за тот же период в первом квартале 2019 г. Здесь учтены и 758 новых зарегистрированных проектов на общую сумму 5,53 млрд долл. (рост на 45%); вклад в капитал, покупка акций достигли почти 1,95 млрд долл. (падение на 70%).

По состоянию на 20 декабря 2020 г. во Вьетнаме насчитывается 33 070 действующих проектов с общим уставным капиталом 384 млрд долл. Количество новых проектов в четвертом квартале 2020 г. увеличилось на 9% по сравнению с третьим кварталом 2020 г. Количество проектов со скорректированным капиталом также увеличилось на 26%, 18% и 45%, соответственно, по сравнению с третьим кварталом, вторым кварталом и первым кварталом 2020 г. (рис. 3).

Таким образом, в период 2016–2019 гг. приток ППИ во Вьетнам имеет тенденцию к увеличению, особенно в период 2018–2019 гг. В 2020 г. из-за эпидемии COVID-19 ППИ во Вьетнам сократились по сравнению с 2019 г., привлечение ППИ в 2020 г. достигло 28,5 млрд долл. (на 25% меньше, чем в 2019 г.), и почти 300 предприятий из разных стран мира планируют расширить свои инвестиции или изучают возможности инвестирования во Вьетнаме. Это доказывает, что Вьетнам по-прежнему находится в «группе безопасности» для ППИ после пандемии COVID-19 из-за стабильных финансовых показателей.

ПИИ, как правило, фокусируются на нескольких ключевых секторах, связанных с дорожной картой по снижению тарифов и открытием привлекательных инвестиционных областей в рамках обязательств по ССТ. При этом ППИ в уставной капитал сосредоточены в четырех секторах (обрабатывающая промышленность; производство и распределение электроэнергии; недвижимость; оптовая и розничная торговля), на которые приходится 87,9% от общего уставного капитала.

Показатели с 2016 по 2019 г. показывают, что ППИ в сфере недвижимости имеют тенденцию к быстрому росту и являются второй отраслью по привлечению ППИ после производственных отраслей. Соотношение ППИ в уставной капитал по сегментам показано в табл. 1 [5]. На ППИ во Вьетнаме повлиял спад из-за пандемии, но доля ППИ в недвижимость увеличивалась ежеквартально с 0,264 млрд долл. в первом квартале до 0,536 млрд во втором квартале и 2,35 млрд долл. в третьем квартале 2020 г. [5].

Анализ вклада различных стран в ППИ по данным Главного статистического управления Вьетнама показывает следующее: из 58 стран и территорий, получивших новые лицензии на инвестиционные проекты во Вьетнаме за первые девять месяцев 2020 г., Сингапур является крупнейшим инвестором с почти 9 млрд долл., что со-

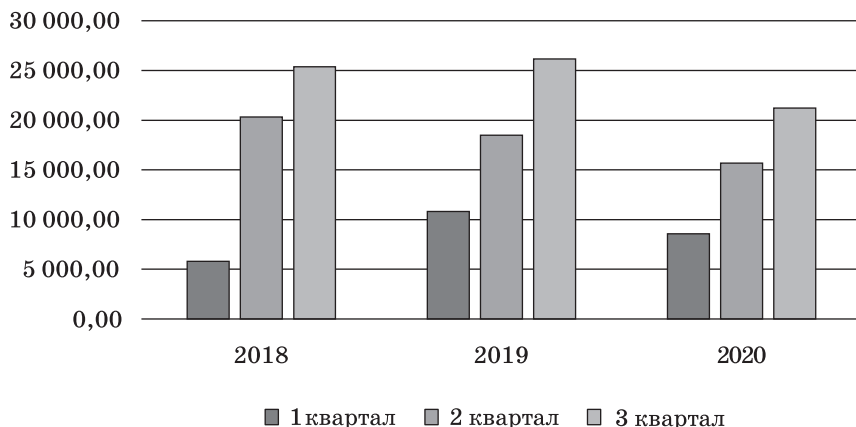


Рис. 3. Сравнение прямых иностранных инвестиций во Вьетнам за 1–3 кварталы 2018, 2019 и 2020 гг. (млрд долл.)  
 Fig. 3. Comparison of foreign direct investment in Vietnam for the 1st, 2nd, 3rd quarters of 2018, 2019 and 2020 (\$ billion)

Таблица 1

**Соотношения уставного капитала ПИИ по сегментам**  
 Table 1. Ratios of the authorized capital of FDI by segment

Сегмент	2016	2017	2018	2019	2020
Предоставление прочих услуг	0,3620	0,0015	0,0219	0,0011	0,024
Добыча полезных ископаемых	0,2052	3,8955	0,0716	0,0936	0,026
Финансовая деятельность и страхование	0,0672	0,1132	0,2307	3,0823	1,330
Образование	0,1574	0,3468	0,2558	0,1699	0,372
Здравоохранение и предоставление социальных услуг	0,0658	1,1594	0,3745	0,5562	0,098
Сельское хозяйство, лесное хозяйство и рыболовство	0,4277	0,4916	0,3971	0,2612	0,640
Государственное управление и вспомогательные услуги	0,3729	0,3186	0,6033	0,3251	0,155
Сбор, очистка и распределение воды, сбор сточных вод, отходов и аналогичная деятельность	2,4198	1,7086	0,7309	0,6556	0,048
Транспорт и хранение	3,6045	0,8035	1,1435	0,9102	0,870
Информация и связь	1,7819	0,6567	1,5815	1,4114	1,046
Деятельность гостиниц и ресторанов	0,4332	1,0638	1,6312	1,2859	1,280
Деятельность по организации отдыха и развлечений, культуры и спорта	1,8158	0,1140	3,1964	0,1650	0,018
Строительство	2,3823	3,1876	3,3358	2,5751	1,95
Производство и распространение электроэнергии, газа, пара и кондиционирование воздуха	0,7183	25,3087	4,5895	2,6568	20,6

Сегмент	2016	2017	2018	2019	2020
Научные исследования и разработки	3,7830	2,0899	6,0549	4,1205	3,85
Оптовая и розничная торговля	3,1706	5,8528	10,3563	6,80734	6,075
Недвижимость	4,0929	7,5697	18,6528	10,1949	15,01
Производство и обрабатывающая промышленность	74,1171	45,1732	46,7723	64,6038	46,61

ставляет 31,5% от общего вновь полученного уставного капитала; Южная Корея — 3,9 млрд долл., что составляет 13,8%; инвестиции Китая составили 2,46 млрд долл., что составляет 8,6%; инвестиции Японии составили 1730,21 млн долл., что составляет 8,16%; инвестиции Таиланда составили 1681,11 млн долл., что составляет 7,93% [9]. Изменение доли в ПИИ стран с крупнейшими инвестициями во Вьетнам показано табл. 2.

Таблица 2

**Изменение по времени доли стран с крупнейшими инвестициями во Вьетнам**

Table 2. Change over time in the share of countries with the largest investments in Vietnam

Страна	2018	2019	2020
Япония	24	11	8
Южная Корея	20	21	14
Сингапур	14	12	32
Гонконг	9	21	
Китай	7	11	9
Тайвань			8
Другие	25	25	30

В 2020 г. объем мировых потоков иностранных инвестиций оценивается в 859 млрд долл., что на 42% меньше, чем в 2019 г. Это рекордное падение с 2005 г., отражающее шок и меняющиеся перспективы транснациональных корпораций [2].

Организация Объединенных Наций также дает негативные прогнозы по глобальному притоку ПИИ. В частности, приток прямых иностранных инвестиций составил 1540 млрд долл. (2019), при этом снижение почти на 500 млрд долл. в 2020 г. связано с давлением торгового спора между США и Китаем [10]. Доклад о мировых инвестициях за 2020 г. Конференции Организации Объединенных Наций (ООН) по торговле и развитию (ЮНКТАД) указывает, что сокращение прямых иностранных инвестиций не прекратится, а продолжится до 2021 г. с ожидаемым снижением примерно на 5–10%. Ожидается, что ситуация будет более позитивной и немного восстановится в 2022 г., но все еще будет ниже «дна» последнего глобального кризиса [3].

Вьетнам считается хорошей страной для притока высококачественных прямых иностранных инвестиций из-за тенденции переноса производства из Китая и после пандемии COVID-19. Многие крупные международные корпорации и предприятия ищут инвестиционные возможности для диверсификации своих цепочек поставок и ограничения своей чрезмерной зависимости от китайского рынка. Вьетнам стал одним из самых ярких кандидатов на этот поток капитала благодаря своим успехам в профилактике эпидемий. Это — возможность не только для Вьетнама, но и для



многих стран, особенно для двух соседей Вьетнама, которые конкурируют за привлечение прямых иностранных инвестиций с Вьетнамом: Индии и Индонезии.

### Результаты и их обсуждение

Вьетнам имеет определенные преимущества для привлечения потоков иностранного капитала. Экономика Вьетнама отличается стабильностью, низкой инфляцией, высокими темпами роста, стабильной валютой и богатыми человеческими ресурсами. После COVID-19 Вьетнам становится успешной страной в предотвращении, искоренении эпидемий и становлении безопасной инвестиционной точкой для иностранных инвесторов. Кроме того, Правительство Вьетнама выпустило ряд изменений для улучшения качества привлечения иностранных инвестиций, призывающих к улучшению деловой среды для иностранных инвесторов; это будет способствовать установлению связей между сектором ПИИ и внутренним экономическим сектором; в то же время Вьетнам стремится к повышению технических и экологических стандартов [6].

Таким образом, благодаря усилиям по совершенствованию правовой базы и созданию благоприятных и равных условий для инвестиций в бизнес для инвесторов, Вьетнам по-прежнему рассматривается как «хорошая земля» для привлечения высококачественных ПИИ после эпидемии. Помимо получения выгод от источников прямых иностранных инвестиций, сегмент промышленной недвижимости Вьетнама также получает множество преимуществ от соглашений о свободной торговле, а также от тенденции к перемещению заводов и капитала из Китая в страны Юго-Восточной Азии, включая Вьетнам. Ожидается, что затянувшаяся пандемия COVID-19 станет фактором ускорения переезда производственных мощностей транснациональных компаний из Китая. В частности, Apple Computers, Pegatron и Foxconn объявили о планах переехать или расширить производство во Вьетнаме.

Производители могут использовать модель «Китай + 1», что приведет к увеличению спроса на рынке промышленной недвижимости Вьетнама, поскольку корпорации стремятся минимизировать риски и диверсифицировать местоположения производств. Это усилит стремление к приобретению промышленной собственности в основных экономических зонах Вьетнама. Общий объем уставных прямых иностранных инвестиций в недвижимость увеличивался ежеквартально с 0,264 млрд до 2,35 млрд долл. Таким образом, в третьем квартале 2020 г., хотя на рынок недвижимости повлияла вторая волна COVID-19, рынок по-прежнему позитивно реагирует, о чем свидетельствуют данные об общем объеме уставных ПИИ в секторе недвижимости, а именно — рост на 400% по сравнению со вторым кварталом 2020 г. [5].

В соответствии с общей мировой инвестиционной тенденцией, потоки капитала направляются в более безопасные активы, такие как недвижимость, а не в акции или доллары. Иностранные инвестиции на рынке недвижимости Вьетнама в первые девять месяцев 2020 г. противоречат общей ситуации с иностранными инвестициями во Вьетнаме. Рейтинг сегмента недвижимости по ПИИ с 2015 до 2020 г. представлен в табл. 3.

По данным инвестиционного департамента, в первые 10 месяцев 2020 г. общий уставный капитал иностранных инвесторов достиг 23,48 млрд долл. Только иностранный капитал в сфере недвижимости составляет около 3,46 млрд долл., что составляет 14,7% от общего уставного капитала, что примерно на 15% больше, чем в годовом сопоставлении. Примечательно, что соотношение иностранного капитала, вложенного в недвижимость, увеличилось до 15 с 10% за тот же период прошлого года (рис. 4).

**Рейтинг сегмента недвижимости по ПИИ**  
Table 3. Real estate segment ranking by FDI

Год	Количество новых проектов	Общий капитал, млн долл.	Пропорция, %
2015	34	4789,40	9,93
2016	49	1481,87	4,09
2017	56	2504,56	7,57
2018	92	6615,32	18,65
2019	123	3876,03	10,19
2020	56	3183,89	15,01

Источник: [5].

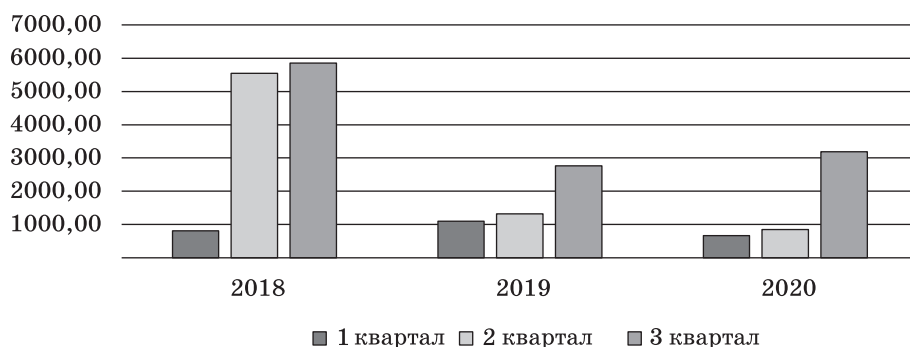


Рис. 4. ПИИ в недвижимость Вьетнама за три квартала по годам [5]  
Fig. 4. FDI in real estate in Vietnam for 3 quarters by years [5]

Азиатские инвесторы возглавляют список инвесторов в недвижимость с начала года. Семь инвесторов в недвижимость, вложивших более 100 млн долл., из Сингапура, Южной Кореи, Китая и Японии внесли в общей сложности 2,24 млрд долл., что составляет 70% от общего уставного капитала за 9 месяцев 2020 г. Среди 15 крупнейших иностранных компаний, вкладывающих капитал и покупающих акции, 9 предприятий из Азии вносят до 52% от общей стоимости вклада в капитал и покупки акций в секторе недвижимости [1].

Больше возможностей открылось для рынка недвижимости Вьетнама в 2021 г. Ожидается увеличение ликвидности и создание более динамичного рынка недвижимости [4]. Ожидается, что в 2021 г. будут развиваться такие сегменты, как социальное жилье и недорогое жилье. По расчетам Министерства строительства Вьетнама, к 2021 г. стране необходимо построить около 700 тыс. квартир для удовлетворения жилищных потребностей малообеспеченных слоев населения в городских районах страны [8].

Помимо возможностей, обозначенных выше, привлечение во Вьетнам ПИИ в текущий период по-прежнему имеет следующие проблемы:

- во-первых, наличие рынков, которые конкурируют с Вьетнамом (Индия, Индонезия). Конкуренты также принимают меры по привлечению иностранных инвестиций, такие как: создание промышленных зон с большой площадью; применение льготных ставок аренды земли; введение льготных налоговых ставок;

- во-вторых, ускорение процесса привлечения ПИИ без такой избирательности, как в прошлый период, привело к появлению множества низкокачественных источников ПИИ во Вьетнам, характеризующихся малым объемом капитала, низкотехнологичным применением, неустойчивым состоянием;
- в-третьих, иностранных инвесторов при участии на вьетнамском рынке часто беспокоят сложные и обременительные процедуры. По результатам исследования VCCI (2019), 59% предприятий, проводивших строительные работы за последние два года, показали, что у них возникли трудности с внедрением процедур, связанных с землей, расчисткой земель;
- в-четвертых, процедуры в области налоговых сборов и социального страхования долго внедряются;
- в-пятых, Вьетнаму необходимо минимизировать ущерб, нанесенный эпидемией COVID-19, быстро стабилизироваться и перейти к периоду постэпидемического восстановления экономики, создав стабильную бизнес-среду. Это основа для укрепления и повышения доверия иностранных инвесторов к привлечению капитала во Вьетнам;
- в-шестых, Вьетнаму не хватает квалифицированных и качественных человеческих ресурсов. Хотя во Вьетнаме было проведено множество реформ в области образования и обучения, политика Вьетнама в области развития человеческих ресурсов сосредоточена только на количестве, а не на качестве.

Таким образом, чтобы эффективно использовать возможности для привлечения прямых иностранных инвестиций, можно рекомендовать следующее:

- с точки зрения инфраструктуры приоритет отдать бюджетному капиталу для досрочного завершения незавершенных проектов. В то же время необходимо выбрать ряд ключевых областей в стране для инвестирования в модернизацию инфраструктуры, чтобы удовлетворить разнообразные потребности инвесторов. Кроме того, необходим механизм мониторинга, чтобы гарантировать, что бюджетный капитал используется с максимальной эффективностью;
- чтобы укрепить доверие инвесторов, Вьетнаму необходимо улучшить бизнес-среду, включая следующее:
- защита окружающей среды посредством обращения с производственными объектами, загрязняющими окружающую среду; следует поощрять использование экологически чистого сырья, топлива, методов производства; пропагандировать работу по охране окружающей среды на производстве;
- проведение правительством Вьетнама политики сдерживания преднамеренного нарушения прав на товарный знак;
- упрощение административных процедур;
- введение преференциальной политики в отношении капитала ПИИ должно быть децентрализовано, приоритет надо отдавать крупным инвесторам и долгосрочным отношениям; в первую очередь надо поддерживать проекты с передовыми технологиями, новыми технологиями, высокими технологиями, чистыми технологиями, современным управлением, высокой добавленной стоимостью, побочными эффектами, соединяющими глобальное производство и цепочки поставок;
- повышение качества человеческих ресурсов в стране: поощрение исследований и инвестиций в науку и технологии на предприятиях с конкретными интересами, непосредственно связанными с деятельностью предприятия; усилить самообразование; полная профориентация студентов — в соответствии с собственными возможностями и сильными сторонами; принять политику по привлечению и призыву иностранцев к работе в стране; реформировать учебную программу в направлении теории и практики. Человеческие ресурсы Вьетнама должны быть готовы отвечать требованиям иностранных инвесторов;

- улучшение потенциала передачи технологий: установление стандартов технологического уровня для инвестиционных проектов во Вьетнаме; обращение к инвесторам с просьбой взять на себя обязательства по передаче технологий; увеличение форм инвестиций в покупку акций, слияние или приобретение предприятий; способствовать развитию связей между отечественными предприятиями и предприятиями с ПИИ.

## Заключение

Таким образом, успешный контроль над эпидемией COVID-19 во Вьетнаме привлек ПИИ, что сделало рынок недвижимости во Вьетнаме потенциальным рынком с низким уровнем риска. Это дало дополнительные возможности для привлечения прямых иностранных инвестиций, но также создало новые проблемы для Вьетнама в использовании этих возможностей. Наши рекомендации по привлечению капитала ПИИ преследуют три цели: (1) ориентация на привлечение избранных ПИИ; (2) высококачественные человеческие ресурсы привлекают иностранных инвесторов вместо дешевой рабочей силы, как раньше; (3) улучшение инфраструктуры, стабильности и роста экономики для повышения доверия иностранных инвесторов. Вышеуказанные рекомендации будут эффективны для привлечения прямых иностранных инвестиций во Вьетнам, способствуя развитию экономики Вьетнама.

## Литература

1. *Алексеевко А. П.* Правовое регулирование отношений в сфере прямых иностранных инвестиций в Российской Федерации и Китайской Народной Республике : монография / отв. ред. В. С. Белых. М. : Проспект, 2018. 192 с.
2. *Муха Д. В.* Макроэкономическая эффективность привлечения прямых иностранных инвестиций в Республику Беларусь : монография. Минск : Белорусская наука, 2017. 260 с.
3. *Dinh H. V.* Global FDI plummeted and the MNEs shock [Электронный ресурс]. URL: <http://tapchitaichinh.vn/tai-chinh-quoc-te/fdi-toan-cau-giam-manh-va-cu-soc-mnes-324682.html> (дата обращения: 02.03.2021).
4. *Foreign investment in the first 10 months of 2020* [Электронный ресурс]. URL: <https://dautunuocngoai.gov.vn/tinbai/6387/Tinh-hinh-Dau-tu-nuoc-ngoai-10-thang-nam-2020> (дата обращения: 11.03.2021).
5. *Foreign Investment Report over the years* [Электронный ресурс]. URL: <https://dautunuocngoai.gov.vn/Home/en> (дата обращения: 04.01.2021).
6. *Ha N.* New generation FDI attraction trends and stories in the world [Электронный ресурс]. URL: <http://tapchitaichinh.vn/nghien-cuu-trao-doi/xu-huong-thu-hut-fdi-the-he-moi-va-cau-chuyen-tren-the-gioi-312821.html> (дата обращения: 06.02.2021).
7. *Pham T. H.* Importance of the FDI sector to Vietnam's socio-economic development [Электронный ресурс]. URL: <http://tapchitaichinh.vn/nghien-cuu-trao-doi/tam-quan-trong-cua-khu-vuc-fdi-doi-voi-phat-trien-kinh-te-xa-hoi-viet-nam-308893.html> (дата обращения: 06.02.2021).
8. *Real estate market 2020: A temporary silence* [Электронный ресурс]. URL: <https://vneconomy.vn/thi-truong-bat-dong-san-2020-khoang-lang-tam-thoi-20201030004055963.htm> (дата обращения: 011.03.2021).
9. *Socio-economic situation in the third quarter and nine months of 2020* [Электронный ресурс]. URL: <https://www.gso.gov.vn/en/data-and-statistics/2020/10/social-and-economic-situation-in-the-3rd-quarter-and-9-months-of-2020/> (дата обращения: 04.03.2021).
10. *World Investment Report 2020: International Production beyond the Pandemic.* New York: United Nations, 2020. 268 с. [Электронный ресурс]. URL: <https://unctad.org/webflyer/world-investment-report-2020> (дата обращения: 011.03.2021).

### Об авторах:

**Чан Хоанг Хиеу**, аспирант кафедры менеджмента и бизнес-аналитики, ФГАОУ ВПО «Севастопольский государственный университет» (Севастополь, Российская Федерация); hieuth.due@gmail.com.

**До Хонг Хань**, главный научный сотрудник Технологического и образовательного университета — Университет Дананга (Дананг, Вьетнам), кандидат биологических наук; hieudohanh@gmail.com

## References

1. Alekseenko A.P. Legal regulation of relations in the field of foreign direct investment in the Russian Federation and the People's Republic of China: monograph / A. P. Alekseenko; executive editor V.S. Belyh. M. : Prospect, 2018. 192 p. (In rus)
2. Muha D.V. Macroeconomic efficiency of attracting foreign direct investment to the Republic of Belarus : monograph / D.V. Muha. Minsk : Belorusskaya nauka, 2017. 260 p. (In rus)
3. Dinh H.V. Global FDI plummeted and the MNEs shock [Electronic source]. URL: <http://tapchitaichinh.vn/tai-chinh-quoc-te/fdi-toan-cau-giam-manh-va-cu-soc-mnes-324682.html> (accessed: 03.02.2021). (In Vietnamese)
4. Foreign investment in the first 10 months of 2020. [Electronic resource]. URL: <https://dautunuocngoai.gov.vn/tinbai/6387/Tinh-hinh-Dau-tu-nuoc-ngoai-10-thang-nam-2020> (accessed: 03.02.2021). (In Vietnamese)
5. Foreign Investment Report over the years. [Electronic resource]. URL: <https://dautunuocngoai.gov.vn/Home/en> (accessed: 04.01.2021). (In Vietnamese)
6. Ha N. New generation FDI attraction trends and stories in the world. [Electronic resource]. URL: <http://tapchitaichinh.vn/nghien-cuu-trao-doi/xu-huong-thu-hut-fdi-the-he-moi-va-cau-chuyen-tren-the-gioi-312821.html> (accessed: 06.02.2021). (In Vietnamese)
7. Pham T.H. Importance of the FDI sector to Vietnam's socio-economic development. [Electronic resource]. URL: <http://tapchitaichinh.vn/nghien-cuu-trao-doi/tam-quan-trong-cua-khu-vuc-fdi-doi-voi-phat-trien-kinh-te-xa-hoi-viet-nam-308893.html> (accessed: 06.02.2021). (In Vietnamese)
8. Real estate market 2020: A temporary silence. [Electronic resource]. URL: <https://vneconomy.vn/thi-truong-bat-dong-san-2020-khoang-lang-tam-thoi-20201030004055963.htm> (accessed: 03.11.2021). (In Vietnamese)
9. Socio-economic situation in the third quarter and nine months of 2020. [Electronic resource]. URL: <https://www.gso.gov.vn/en/data-and-statistics/2020/10/social-and-economic-situation-in-the-3rd-quarter-and-9-months-of-2020> (accessed: 04.03.2021). (In Vietnamese)
10. World Investment Report 2020: International Production beyond the Pandemic. New York: United Nations, 2020. 268 p. [Electronic resource]. URL: <https://unctad.org/webflyer/world-investment-report-2020> (accessed: 03.11.2021). (In Vietnamese)

### About the authors:

**Tran Hoang Hieu**, Postgraduate Student of the Department of Management and Business Analytics, Sevastopol State University (Sevastopol, Russian Federation); hieuth.due@gmail.com.

**Do Hong Hanh**, Senior Research Worker of University of Technology and Education — The University of Danang (Da Nang, Vietnam), PhD in biological sciences; dohanh326@gmail.com

# How Does the Chinese Government Promote the Development of the Social Credit System?

Zhong Yong

Beijing Administration Institute, Beijing, People's Republic of China; yzhong0001@aliyun.com

## ABSTRACT

This paper introduces the four stages of the construction of China's social credit system. In combination with the characteristics of the institutional system, this paper describes the specific practices adopted by the Chinese government to promote the construction of the social credit system from six aspects, namely, governing government integrity, business and social ethics and judicial integrity, building the credit information platform, developing third-party credit service institutions and credit service markets, and constructing the social credit system demonstration cities. It argues that the construction of China's credit system has the problems of insufficient rule of law, imperfect credit platform construction, and difficult credit repair. These problems will be gradually solved in the new phase of the social credit system's construction starting from 2021, and China will continue to develop and improve its social credit system in the process of solving problems.

**Keywords:** Credit System; Government; Chinese Characteristics

**For citing:** Zhong Yong. How Does the Chinese Government Promote the Development of the Social Credit System? // Administrative consulting. 2022. N 3. P. 118–125.

## Как правительство Китая способствует развитию системы социального кредита?

Чжун Юн

Пекинский институт управления, Пекин, Китайская Народная Республика; yzhong0001@aliyun.com

## РЕФЕРАТ

В данной статье представлены четыре стадии становления системы социального кредита Китая. В сочетании с характеристиками институциональной системы в статье описываются конкретные методы, принятые правительством Китая для содействия построению системы социального кредита по шести направлениям, а именно, обеспечению добросовестности правительства, деловой и социальной этики и неподкупностью судебных органов, созданию платформы кредитной информации, развитию сторонних организаций, предоставляющих кредитную информацию, а также созданию образцовых городов системы социального кредита. Утверждается, что в процессе становления системы социального кредита Китая возникают следующие проблемы: недостаток специальных законов, несовершенная платформа кредитной информации и сложность восстановления кредитной репутации. Начиная с 2021 года, на новом этапе строительства системы социального кредита эти проблемы будут постепенно решаться, и по мере их решения Китай продолжит развивать и совершенствовать систему социального кредита.

**Ключевые слова:** система социального кредита, правительство, китайская специфика

**Для цитирования:** Чжун Юн. How Does the Chinese Government Promote the Development of the Social Credit System? // Управленческое консультирование. 2022. № 3. С. 118–125.

## Development process of social credit system in China

The development of China's social credit system is closely related to the market-oriented economic reform. From the founding of the People's Republic of China in 1949 to 1978, China implemented a planned economic system in which enterprises could only receive loans from banks according to the plan, and the banks should also allocate funds to enterprises and make settlements as scheduled, acting as the cashier of the state. A few unplanned loans were only provided to enterprises to meet their needs for short-term liquidity. Since the Reform and Opening-up in 1978, China initiated the market-oriented reform, and a social credit system emerged along with the development of market-based lending.

From the Reform and Opening-up in 1978 to 2020, China's social credit system has gone through four stages of development.

The first stage was from 1978 to 1999, which was the initial period of the social credit system. At this stage, there was no definite concept of social credit in China and the so-called social credit was actually creditworthiness. The development of the credit system mainly dealt with the loan problems faced by banks and enterprises in the transition from a planned economy to a market economy. After the shift to a market economy, the funds required by enterprises shifted from bank allocations to market financing. In order to adapt to this change, the Chinese government amended some regulations, allowing enterprises to openly issue bonds, and set up a number of state-owned credit rating agencies to rate bonds. In addition, only after credit assessment could the bonds go public. These credit-rating agencies were mostly subsidiaries of the branches of the central bank, the People's Bank of China. Meanwhile, banks shifted their business from allocating funds to granting loans on the basis of the credit ratings provided by the credit rating agencies.

The second stage was from 2000 to 2006, which was the preliminary period of the social credit system. With the development of the market economy, integrity became an increasingly serious social problem. In this case, the government recognized the importance of social credit to the market economy and proposed to establish a sound social credit system for the modern market economy. The specific measures include establishing the Office of National Leading Group for Rectifying and Standardizing Market Economic Order; issuing *Interim Measures for the Administration of the Basic Data of Individual Credit Information*, *Guiding Opinions on the Credit System Development for Chambers of Commerce and Industrial Associations* and other regulations; starting to establish the basic database of individual credit information; and launching industrial credit rating. At this stage, each government department began to establish their own credit information system and collect industrial credit information. Local governments also began to develop their social credit system, gradually forming a credit information disclosure system with government departments as the main body and a joint credit reporting system with market credit service agencies as the main body.

The third stage was from 2007 to 2013, which was the systematic development period of the social credit system. In March 2007, the General Office of the State Council issued *Opinions of the General Office of the State Council concerning the Building of a Social Credit System*<sup>1</sup>, and established the inter-ministerial joint meeting system to promote the overall and coordinated development of the social credit system in multiple departments and fields. At this stage, the legal framework and the overall promotion mechanism for the social credit system were initially established, and a sound credit reporting system

<sup>1</sup> Please refer to the website of the State Council of the People's Republic of China, [http://www.gov.cn/zhuanti/2015-06/13/content\\_2879028.htm](http://www.gov.cn/zhuanti/2015-06/13/content_2879028.htm)

covering the whole society was gradually built up. Credit records began to exert extensive influence on the behaviors of organizations and the public.

The fourth stage was from 2014 to 2020, which was the all-round development period of the social credit system. In June 2014, the State Council issued the *Planning Outline for the Construction of a Social Credit System (2014-2020)*, making comprehensive arrangements for government, enterprise and individual credit development<sup>1</sup>. In addition to the planning outline, China has formulated a series of documents and legal systems, which required the government departments and judicial departments to take joint measures to reward creditworthy behaviors and punish untrustworthy behaviors. A credit-centered market supervision system was built, and the development of a credit system concerning people's livelihoods was promoted. At the same time, the government also guided social forces to participate in credit system building and developed third-party credit reporting services. After six years of continuous efforts, a social credit system with government agencies as the mainstay and commercial agencies as the supplement was basically established, which realized the efficient operation based on information technology. The social environment of "one failure to keep promise leading to restrictions everywhere" has been formed, and the level of social integrity has been greatly improved.

## **Methods applied by the Chinese government to promote the social credit system**

### ***Organizational methods***

The Communist Party of China (CPC) is the sole governing political party of the People's Republic of China and is responsible for decision-making and supervision. Other political institutions, including the government departments, the judicial departments and the people's congresses, all work under the leadership of the CPC and do their jobs in accordance with their respective responsibilities. After the Central Committee of the CPC makes decisions, other political institutions shall coordinate their actions in accordance with the unified plan of the Central Committee. Local party organizations shall also implement the decisions of the Central Committee. Local government departments, judicial departments and people's congresses shall work under the leadership of local party organizations. In addition to formulating policies in accordance with their functions, central government departments, judicial departments and people's congress shall investigate and supervise the implementation of their local counterpart agencies, collect problems in the process of decision implementation and put forward policy recommendations, which shall be sent to the Central Committee. When the problems are submitted, the Central Committee shall make unified decisions and solve the problems. Local problems are left to local party organizations.

In the 16th National Congress of the CPC in 2002, it is proposed to establish a sound social credit system for the modern market economy. Later in the Third Plenary Session of the 16th CPC Central Committee in 2003, it's further proposed to form a social credit system supported by morality, based on property rights and guaranteed by law. Accordingly, in 2007, the State Council published *Several Opinions on the Development of Social Credit System*, and began to promote the development of social credit system on a large scale. In 2014, according to the development progress of social credit system, the State Council issued the *Planning Outline for the Development of Social Credit System (2014-2020)* so as to further promote the development of social credit system. The Central Committee formulated documents of top-level design on social credit sys-

<sup>1</sup> Please refer to the website of the State Council of the People's Republic of China, [http://www.gov.cn/xinwen/2014-06/27/content\\_2708964.htm](http://www.gov.cn/xinwen/2014-06/27/content_2708964.htm).



tem construction. The people's congresses, government departments and judicial departments launched corresponding laws and regulations at the national level. And local departments were responsible for implementing the laws and regulations legislated by the Central Committee and central agencies as well as formulating local regulations and management systems to facilitate the implementation of decisions made by the Central Committee.

### **Major practices of the government in promoting the development of social credit system**

#### *1. Governance of government integrity*

Government integrity is the foundation of social integrity. There are three main measures to govern government integrity in China. The first is to regulate government behaviors and implement "two-way random inspection, timely disclosure" and "dual public disclosure". In other word, in the process of administrative supervision, the inspected entities are randomly selected and the inspectors are also randomly assigned. The results of random inspections and investigations shall be promptly disclosed to the public, while the information about administrative permits and administrative penalties shall be published online within seven working days from the date of the administrative decision. The National Development and Reform Commission shall conduct quarterly assessments of the implementation of the "dual public disclosure" by government departments. The second is to give special treatment to the dishonest behaviors of government. Special treatment would be carried out by the National Development and Reform Commission and the Supreme Court to deal with government agencies' dishonest behaviors. For government agencies which fail to fulfil their legal obligations within the prescribed time limit, disciplinary measures will be taken, such as interviewing the person in charge, restricting the issuance of loans, lowering the credit rating of the city, and incorporating into the government dishonesty record. And the liabilities of the main person in charge and those who are directly responsible for serious dishonest behaviors shall be investigated. The rectification rate of local governments at each level listed as dishonest entities subject to enforcement reached 99.68%<sup>1</sup>. The third is to set up the government service hotline. Local party committees shall supervise the resolution of complaints from the public and hold the government departments and lower-level governments accountable for their poor ranking.

#### *2. Governance of judicial integrity*

Judicial integrity is the guarantee of social credit. In order to govern judicial integrity, the Central Party Committee and local Party committees have taken the following measures. The first is to strengthen the integrity of the judicial authority. This includes the full implementation of open government affairs, with all types of government information made public in accordance with the law, except for those involving classified information; the implementation of government affair commitment system as well as the implementation of first-inquired person in charge system, service commitment system, time-limited processing and accountability for failure to perform, and the establishment of a disciplinary system for judges and prosecutors. The second is to govern judicial intervention. The Central Committee has introduced three systems to clearly stipulate the intervention by leaders and cadres in judicial activities, the accountability of people

<sup>1</sup>The National Development and Reform Commission: the special treatment for the breach of trust in government services is basically concluded. Please refer to the website of Credit Henan, <https://www.xyhn.gov.cn/ar/20171206006814.htm>.

within the judiciary for interfering in cases, and the contact and interaction between judicial officers and litigants, lawyers, special related persons, and intermediary agencies. The third is to conduct special treatment of law enforcement and judicial agencies. On a pilot basis, a campaign regarding law enforcement and judicial agencies will be conducted across the country in 2021 to educate the personnel and rectify existing problems, which is expected to be completed by the first quarter of 2022. The task of the campaign is to remove the black sheep, investigate the “protective umbrellas” of criminal syndicates as well as corruption in law enforcement and judiciary agencies so as to improve their qualities and capabilities. The fourth is to establish credit records for public security, judicial administration and other staff at all levels, incorporating their bad behaviors into records in accordance with the law, such as favouritism and inaction. The records will be used as a basis for assessment, evaluation, rewards and punishments.

### *3. Governance of social integrity*

The government adopted the red and black lists as well as joint rewards and punishments system to govern social integrity. The first is to establish a joint rewards and punishments supervision system. The central government formulated documents of top-level design to clarify the determination of red and black lists, the implementation of joint rewards and punishments system and the handling of enforcement opposition as well as credit repair, the opt out mechanism of the red and black lists and other principles. A total of 44 national departments signed a memorandum of cooperation on implementing joint rewards and punishments, including punitive measures, shared content and implementation units. And the content will be updated dynamically according to social development. Each local association (group, organization) shall formulate specific rules for joint rewards and punishments. Each region shall initiate ministry and province collaborative and cross-regional joint incentives and punishments, allowing credit information sharing and mutual recognition of credit assessment results for the typical and serious bad-faith acts identified within the administrative region. The second is to establish credit reports and the red and black lists. This includes generating a national unified social credit code for legal persons as well as other organizations and using the ID cards as the credit codes for natural persons to set up the integrity file for each organization and individual. Exemplary organizations and individuals of good faith will be included in the red list, and those with serious breach of trust in key areas will be included in the black list. The third is to implement joint rewards and punishments for those on the red and black lists. Government departments shall match the administrative approvals with the red and black lists and implement mandatory checks and inspections on the credit information of declared units and individuals on approval matters. The units and individuals on the red list will be given rewards such as being listed as an exemplary model of integrity, enjoying green channels for administrative approval, receiving public service facilities on a priority basis, getting reduction in the proportion and frequency of regulatory spot checks, obtaining preferential loans on a priority basis, and vigorous promotion and recommendation. Joint disciplinary actions will be taken for units and individuals on the black list. The dishonest units will be subject to strict examination and approval of administrative licensing projects, strict control on the issuance of production licenses, restrictions on the issuance of stocks for listing and financing or the issuance of bonds, restrictions on the application for fiscal funding projects, restrictions on participation in relevant public resource trading activities, and restrictions on participation in franchise of infrastructure and public utilities. The dishonest individuals will be prevented from leaving the country and purchasing real estate, travelling by air, travelling on high-class trains and seats, travelling on holiday, staying in star-rated hotels and other high consumption behaviors. They will not be allowed to

take out loans or apply for credit cards in financial institutions, nor to serve as legal representatives, directors, supervisors and senior managers of enterprises, etc. The fourth is to conduct special treatment to some key areas with serious social integrity problems. Since 2018, altogether 19 areas with serious integrity problems involving finance, e-commerce, migrant workers' wages and intellectual property rights have been subject to special treatment for breach of trust. Information about breach of trust is collected centrally and the dishonest entities are blacklisted and disciplined, which has led to a significant drop in the incidence of breach of trust cases. The fifth is to open up the access to the red and black lists and mobilize social forces to participate in joint rewards and punishments. The government has opened up the information in national database of the list of targets for joint rewards and punishments to the society, encouraging all kinds of social institutions to inquire about the red and black lists, and provide feedback to the departments (units) identifying the red and black lists for rewards and punishments, so as to build a joint reward and punishment mechanism with wide participation of the whole society.

#### *4. Establishment of the credit information platforms*

In 2015, China established a national credit information sharing platform based on the national e-government network. The platform is operated by the State Information Center, a specialized agency which is responsible for collecting public credit information from relevant departments, regions and industries, providing operational guidance and technical support for the development and match of credit information systems of relevant departments, local agencies and industrial organizations, coordinating the development of credit information systems and information sharing of departments, local agencies and industrial organizations, as well as operating and maintaining the "Credit China" website (<https://www.creditchina.gov.cn/>). The "Credit China" website provides the public with one-stop access to the credit information of various organizations nationwide, and publishes red and black lists. Personal credit information can be accessed through the associated website. This website is linked to the credit websites of national departments and local agencies. Various national departments and local governments have built credit information platforms for their own departments and regions. For example, the Credit Reference Center of the People's Bank of China (<https://ipcrc.pbccrc.org.cn/>) provides personal credit information and the Information Disclosure Website of the Enforcement Process of People's Courts (<http://zxgk.court.gov.cn/>) provides information on dishonest persons subject to enforcement. And there is also National Enterprise Credit Information Publicity System (<http://www.gsxt.gov.cn/>) under the State Administration for Market Regulation, and National Social Organization Credit Information Publicity Platform (<https://datasearch.chinanpo.gov.cn/gsxthdycmlList>) under the Ministry of Civil Affairs of the People's Republic of China, etc. The public can navigate to the relevant credit information platforms through Credit China website to check specific information. In addition, a number of third-party credit service providers have also established information platforms to provide credit information inquiries.

#### *5. Development of the third-party credit service providers and credit service markets*

With the rapid development of the Internet, some giant private platform enterprises emerged in China. These enterprises have accumulated a large amount of customer credit data in the course of their development and have established their own independent credit assessment systems, such as Ant Group's Zhima Credit and Jingdong Finance's Xiaobai Credit. China encourages the development of third-party credit service providers and requires government departments to give full play to the role of credit service providers, including sharing credit information with credit service providers, in-

roducing credit service providers to participate in the collection of credit records in key areas, participating in the identification of red and black lists, participating in joint rewards and punishments system and special treatment of credit failure, and assisting relevant government functional departments to strengthen the supervision of market entities. Under the leadership of the People's Bank of China, 8 private companies which have personal credit assessment systems and the National Internet Finance Association of China jointly launched China's first licensed personal credit reference agency, Baihang Credit. In addition, the People's Bank of China has approved a market-based personal credit reference company, Pudaao Credit, which is controlled by state-owned capital. Moreover, there are also companies offering credit services by integrating credit information, such as Qi Cha Cha and Tian Yan Cha. Various APPs for credit report inquires have provided the public with convenient access to credit information.

#### 6. *Development of demonstration cities for social credit system*

In order to summarize the experience of social credit management and continuously improve the level of social credit development, China has been carrying out the development of demonstration cities for social credit systems since 2017. Till now, there are a total of 28 cities in two batches which have been listed as demonstration cities for the development of social credit systems. These cities have undertaken the key tasks of social credit system development, and have actively carried out early and pilot implementation under the mandate of the State. Some advanced experience and practices have been further promoted in other cities across the country. Cities that have been awarded the title of Model Cities for Social Credit System Development will receive credit-related national policy incentives.

### **Problems in the development of China's social credit system**

With the strong promotion of the government, China's social credit system has witnessed fast development, but there are still some problems in practice.

Firstly, the level of rule of law in credit system development needs to be improved. At present, China's social credit system development is based on central documents and departmental regulations, and there has been no special law for the credit field till now. Apart from the national administrative regulation — *Regulation on the Administration of Credit Investigation Industry*, only a few local governments have formulated local regulations. The lack of rigorous and detailed rules in the implementation of central documents has led to a lack of uniform standards in information collection, credit assessment and the determination of breach of trust in local areas. Local governments usually use credit management as a means of local governance and define breach of trust by local management requirements, resulting in a wide variation in the determination of breach of trust at different places. The same behaviour that is defined as a general breach of trust in one place may be defined as a serious breach of trust in another. This has led to confusion in the public perception of breach of trust and resulted in a decline in the trustworthiness of credit record. In a social environment where “one failure to keep promise leading to restrictions everywhere”, the lack of uniform standards for credit assessment will undermine the basic rights of citizens.

Secondly, the credit platforms haven't been well-prepared. Although a national credit information sharing platform has been set up, the development of local credit information platforms varies greatly from place to place. Some local governments have yet to establish credit information platforms, or lack effective data collection with only a framework not to be used. Among the systems that have been built, the quality of credit information collection and application varies greatly from region to region due to local departments' limited capability of applying information technology and the different

standards of information collection and exchange caused by the barriers between higher and lower levels or between different departments and regions. What's more, there are problems of untimely and incoherent data sharing. In addition, there are some difficulties in sharing information with private credit service organizations. At present, information sharing mainly relies on pushing from government departments, and market credit service organizations cannot obtain data directly from credit information sharing platforms. Some private enterprises with credit information advantages are also reluctant to share data.

Thirdly, it's difficult to repair the credit record. The focus of China's social credit system at present is on the punishment of breach of trust, with insufficient attention paid to credit repair. Once the organizations or individuals are blacklisted or have bad records, it is difficult to repair. Although the central government has mentioned credit repair several times in many documents related to credit system development, the relevant management methods and rules have never been issued. It was only in May 2021 that the National Development and Reform Commission drafted the *Administrative Measures for Credit Repair (for Trial Implementation) (Draft for Comment)*, which was made available to the public for comments<sup>1</sup>. And the State Administration for Market Supervision did not issue the *Measures for Credit Repair by the State Administration for Market Supervision* until August 2021<sup>2</sup>.

### Future development of China's social credit system

With the conclusion of the *Planning Outline for the Development of a Social Credit System (2014–2020)* in 2020, the development of China's social credit system entered a new phase. In December 2020, China released the *Guiding Opinions of the General Office of the State Council on Further Improving the System for Deterring Bad-faith Acts and Building a Long-term Mechanism for Promoting Good Faith*<sup>3</sup>. As a guide for the development of China's social credit system in the new phase, it's proposed in the document to build a long-term mechanism for promoting good faith. It puts forward clear requirements and specific opinions on improving the credit repair mechanism for individuals and entities in bad faith, and promoting the establishment of a law-based and standardized social credit system. Next, various state departments will develop specific implementation measures on the basis of this document. The development of China's social credit system will shift from problem-oriented to system-building. By accelerating the improvement of the legal and regulatory system, a law-based efficient social credit system which has high level application of information technology will be built.

#### About the author:

**Zhong Yong**, Doctor of Economics, Associate Professor of Teaching Department of Economics, Beijing Administration Institute (Beijing, People's Republic of China); yzhong0001@aliyun.com; sdhappytj@126.com

#### Об авторе:

**Чжун Юн**, доктор экономических наук, доцент факультета экономики Пекинского института управления (Пекин, Китайская Народная Республика); yzhong0001@aliyun.com; sdhappytj@126.com

<sup>1</sup>Please refer to the website of Credit China, [https://www.creditchina.gov.cn/zhengcefagui/redian/zhengcefagui/202105/t20210513\\_234524.html](https://www.creditchina.gov.cn/zhengcefagui/redian/zhengcefagui/202105/t20210513_234524.html)

<sup>2</sup>Please refer to the website of the State Administration for Market Supervision, [http://www.samr.gov.cn/samrgkml/nsjg/xyjgs/202108/t20210801\\_333258.html](http://www.samr.gov.cn/samrgkml/nsjg/xyjgs/202108/t20210801_333258.html)

<sup>3</sup>Please refer to the website of the State Council of the People's Republic of China, [http://www.gov.cn/zhengce/content/2020-12/18/content\\_5570954.htm](http://www.gov.cn/zhengce/content/2020-12/18/content_5570954.htm).

# Research on Government Regulation of Social Credit System — From the Perspective of Business Ethics\*

Li Zhi-qiang

China Executive Leadership Academy, Pudong, Shanghai, People's Republic of China; zqli@celap.org.cn

## ABSTRACT

Institution system is an important part of modern social governance. Government, market and social relations within the system, as well as the corresponding institutional arrangements, can be said to be the top priority. Corporate social responsibility is an outstanding case that embodies the relationship and institutional arrangement of the three in practice.

Government regulation of social credit system is a good example to analysis it. The research on government regulation of social credit system itself is put forward from the perspective of government, so in the field of government regulation of social credit system, should enterprises play a role? Especially in the era of big data, a large number of data are provided by private enterprises. Without these data, it is difficult to complete the construction of big data system. If enterprises should play their role, what's the contribution of the government? Academic and industrial circles have been expressing their own opinions on these issues.

Therefore, this paper attempts to build a game model among government, enterprise and society to solve the following problems: how to solve the relationship problem among government, enterprise and society? How to build the corresponding system? What's the corresponding government regulation of China's social credit system go from the perspective of business ethics?

Through the game model analysis, the author finds that shareholders can reduce the threat of CEO replacement and collude with the management staff members to make the cake (including the interests of stakeholders) smaller. But on the basis of the loss of stakeholders' rights and interests, shareholders' wealth is increasing, which also explains why more and more senior executives are trying to form collusion with stakeholders in the campaign against anti-takeover and loose audit system. Shareholders' rights and interests and stakeholders' rights and interests present a seesaw phenomenon. The response of the stakeholders and shareholders to a better corporate governance model is consistent. That is to say, the increase of shareholders' income is not necessarily based on the loss of stakeholders. The game model also shows that the protection of formal laws and regulations is the main factor to increase the benefits of stakeholders. Through the case of the social credit system, we will conclude that the formal laws and regulations cannot fully ensure the increase of stakeholders' income, but also need to strengthen the transformation of institutional advantages into governance advantages, and strengthen the law enforcement. It will finally promote the further improvement of social credit system.

*Keywords:* Social credit system, Game analysis, Government regulation Corporate social responsibility

**For citing:** Li Zhi-qiang. Research on Government Regulation of Social Credit System — From the Perspective of Business Ethics // Administrative consulting. 2022. N 3. P. 126–143.

## Исследование вопросов государственного регулирования системы социального кредита: взгляд со стороны бизнес-этики

Ли Чжицян

Пудунская академия руководящих кадров, Шанхай, Китайская Народная Республика; zqli@celap.org.cn

\*The article was prepared following the results of the International Nevsky Forum — 2021.

**РЕФЕРАТ**

Система институтов является важной частью современного социального управления. Правительство, рыночные и социальные отношения внутри системы, а также соответствующие институциональные механизмы можно назвать высшим приоритетом. Корпоративная социальная ответственность в этом ключе является выдающимся примером, который включает в себя и институциональные механизмы, и отношения между правительством, рынком и обществом.

Государственное регулирование системы социального кредита представляет собой прекрасный пример для анализа. Само исследование государственного регулирования системы социального кредита производится с точки зрения государства, поэтому возникает вопрос: какова роль бизнеса при государственном регулировании системы социального кредита? Особенно этот вопрос актуален в эпоху больших данных, когда большое количество информации предоставляется частными предприятиями. Без этой информации система больших данных вряд ли сможет функционировать. И если бизнесу всё же отведена некая роль, то каким должен быть вклад государства? Ответы на эти вопросы продолжают искать представители как бизнеса, так и науки.

В данной статье предпринимается попытка построить модель теории игр, которая описывала бы взаимодействие между правительством, бизнесом и обществом и позволила бы разрешить некоторые вопросы: как должны быть устроены отношения между правительством, бизнесом и обществом? Какая система должна быть построена, чтобы можно было поддерживать данные отношения? Каким должно стать государственное регулирование системы социального кредита в КНР с точки зрения бизнес-этики?

С помощью анализа моделей теории игр автор приходит к выводу, что акционеры могут стремиться снизить угрозу смены генерального директора и вступить в сговор с менеджментом предприятия, чтобы уменьшить «кусочек торта» (например, интересы заинтересованных сторон). При уменьшении доли прав и интересов заинтересованных сторон благосостояние акционеров растёт, что также объясняет, почему все больше и больше руководителей высшего звена пытаются вступить в сговор с заинтересованными сторонами в рамках кампании против борьбы с поглощениями и слабой системы аудита. Модель также показывает, что соблюдение официальных законов является основным фактором увеличения выгод для заинтересованных сторон. На примере системы социального кредита мы делаем вывод, что официальные законы и постановления не могут полностью обеспечить увеличение доходов заинтересованных сторон, однако они должны усиливать преобразование институциональных преимуществ в преимущества управления. Также необходимо усиливать и правоприменительную деятельность. В конечном итоге это будет способствовать дальнейшему совершенствованию системы социального кредита.

*Ключевые слова:* система социального кредита, теория игр, государственное регулирование, корпоративная социальная ответственность

**Для цитирования:** *Ли Чжицян.* Research on Government Regulation of Social Credit System — From the Perspective of Business Ethics // Управленческое консультирование. 2022. № 3. С. 126–143.

---

The decision of the CPC Central Committee on several major issues concerning upholding and improving the socialist system with Chinese characteristics and promoting the modernization of the national governance system and governance capacity, which was deliberated and adopted at the Fourth Plenary Session of the 19th CPC Central Committee, highlights that the party and the state continue to promote the modernization of the national governance system and governance capacity. In fact, the relationship among government, market and society, as well as its institutional arrangement, has always been one of the important contents of academic research. Corporate social responsibility is the key factor to reflect the relationship and institutional arrangement of the three in practice. With the help of the case of social credit system and from the perspective of corporate social responsibility, this paper tries to analyze the relationship among government, market and society in the mode of national governance and the corresponding institutional arrangements.

The Third Plenary Session of the 16th CPC Central Committee clearly put forward the social credit system construction policy of “taking morality as the support, property rights as the basis and law as the guarantee”. Credit is the cornerstone of the effective operation of market economy. Like capital, talent and technology, credit has become an important driving force for the healthy development of China’s market economy. In 1988, Shanghai Far East credit rating Co., Ltd., the first credit rating company in China, was established. However, at first, the framework of China’s social credit system was mainly based on the preparation of local and decentralized information databases<sup>1</sup>. For example, the integrity of personal financial credit data stored in the credit reference database of the people’s Bank of China is low.

Later, the State Council asked to establish a unified national credit information sharing and exchange platform, integrate credit information in various fields, realize the co-construction and sharing of credit information in various regions and departments, and use the big data standard system to improve the government governance ability<sup>2</sup>. In 2015, “credit China” website was put into operation to provide services for enterprise credit construction. Then, with the help of big data, artificial intelligence and other new technologies, the social credit system embarked on the road of digital governance. On May 18, 2020, the State Council issued the opinions of the CPC Central Committee and the State Council on accelerating the improvement of the socialist market economic system in the new era, which made special arrangements for the social credit system and the new regulatory mechanism.

In the process of China’s economic development, we need to pay attention to improving the level of government governance. We also need to play a positive role of credit service institutions, make up for the shortcomings of the system, and play a key role of the capital market. An important sign of the maturity of China’s socialist market economy is the establishment and improvement of the social credit system.

## 1. Literature review

Social credit system is a kind of self-discipline governance model, which uses big data, data analysis, artificial intelligence and machine learning tools to develop data-driven comprehensive management structure around algorithm, and produces real-time reward and punishment benchmark for law, economy, society and other behaviors. It has become a new trend of social governance. Public credit system, enterprise credit system and personal credit system constitute the social credit system. Social credit system also covers many aspects, such as laws and regulations system, credit information sharing mechanism, government supervision system and so on.

Among them, the personal credit system refers to the data tracking, recording and retention according to the personal credit situation in various areas of life, and determining the credit rating of each individual through big data analysis. This is also a weak link in the social credit system in the past. According to the data, although the people’s Bank of China has collected the credit information of 990 million people by the end of 2019, there are still 460 million people who have not been included, that is, China’s credit information system has not covered the whole society, and there are still omissions. In recent years, the state has collected data from six sources: the national credit information sharing platform; National enterprise credit information publicity sys-

<sup>1</sup> See the outline of social credit system construction planning (2014-2020) of the State Council (GF [2014] N 21).

<sup>2</sup> See opinions of the general office of the State Council on using big data to strengthen the service and supervision of market entities (GBF [2015] No. 51).



tem; Special credit rating databases in 11 fields (customs, taxation, environmental protection, etc.); The catalogue of regulatory matters specifies the corresponding inspection results and credit records; Important Internet public opinion and third-party information (Alibaba, Tencent, Taiji Computer); Video monitoring data (vision link power) [17, p. 127]. Through big data tools, credit rating mechanism generates digital personality independent of data ontology. This measure has accelerated the integration of big data resources, especially promoted the digitization process of the weakest link in China's social credit, and effectively alleviated the difficulties of personal financing and expensive financing.

The anonymity of cyberspace makes the "leaving" transaction and "not meeting" transaction become the new normal. Data brings convenience at the same time, the other side is gradually revealed. People are highly dependent on a variety of Internet platforms, so that these platform enterprises have a lot of data. They even have a say in "data monopoly", rather than the government, banks and other traditional credit agencies. However, the calculation method in commercial pilot credit rating scheme is not transparent, And the using of users' online behavior data, including their social networks, to generate scores to evaluate credit degree may become a tool to comprehensively monitor the public [14, P.154]. The social credit system based on data-driven belongs to the public infrastructure of digital technology. While rectifying the profit bias of monitoring capitalism, it generates an administrative algorithm which is parallel to the administrative management mode under legal compulsion. As a new power tool, algorithmic administration leads to the paradigm transformation of governance mechanism in digital society [21, P.36].

Due to the increased specialization of the division of labor, the credit bureaus can only collect data in specific areas, such as Alipay's Sesame credit, which has a large amount of pay data, but lacks the social credit data that Tencent has, so that the same information subject has different credit information among multiple credit agencies. At the same time, it also leads to the fact that a certain credit agency cannot fully display the data information of a specific subject, and information users cannot make comprehensive and scientific decisions. At the same time, the attribute of data rights has not been established in our country. Because of the protection of personal privacy information, and the inconvenience of data circulation and transaction, the institutions holding the data have lost the incentive to exchange and share the data [13, p. 15].

Because of the above concern precisely, under the supervision and guidance of the people's Bank of China, China Internet Finance Association and eight market institutions, including Zhima credit, Tencent credit, Qianhai credit, koala credit, PENGYUAN credit, zhongchengxin credit, Zhongzhicheng credit and Huadao credit, jointly launched the Baihang credit reference Co., Ltd. A market-oriented personal credit reference institution mainly oriented to Internet finance can be said to be a compromise choice. However, how to make profits in its follow-up operation and how to distribute the benefits with other market institutions that share data are still facing challenges [4, p. 52].

Some scholars have been accustomed to think that corporate social responsibility does not contribute to the improvement of social affairs and environment. As Crifo and other scholars emphasize, if the corporate managers think of CSR, they will pay attention to the interests of specific stakeholders. This means that it is not regulation or voluntary induction of CSR, but an increasing demand and pressure of stakeholders [6, p. 115]. Djelic and other scholars even believe that voluntary economic contribution of CSR often means the absence of formal legal framework [7, p. 645]. It is also believed that the joint governance of NGOs and enterprises begins to perform the functions of government [2, p. 27]. Schrepf Stirling even believes that in the globalized

world, the traditional roles of state and enterprise have been eroded, the state has lost power and the enterprise has gained power. Therefore, the future of corporate social responsibility lies in political corporate social responsibility, while the new global governance form is mainly organized by non state actors [16, p. 11]. Xiao Hongjun believes that with the change of the situation, CSR has evolved from the initial 1.0 to the common benefit balanced CSR 4.0, and the orientation of the relationship between enterprises and society has also changed from shared value to symbiotic and co-beneficial [19, p. 87]. In recent years, many scholars believe that the promotion of soft CSR policy has promoted the fundamental change of public governance mode, from the original hierarchical management mode to the network-based and partner type common management mode. In a sense, CSR is more and more representative of a new social governance model.

We should not ignore the role of government regulation. Scholars believe that corporate social responsibility based on neoliberalism leads to the shrinkage of government regulation, and the leading role of government has not been fully played in CSR. Kourula A and other scholars believe that although the government may lose some power, it will also acquire and deploy power in other areas; The government is taking on a new governance role related to business behavior; Government regulation may make a positive contribution to the governance of business behavior; Government has always been an important focus of management and organization research [12, p. 1103]. For example, through empirical research, Zheng Shiming found that environmental policies such as the scale of investment in environmental pollution control, the “tri-simultaneities” system, the sewage charge system, and the environmental petition system have effectively improved the environmental quality as a whole [23, p. 49]. In fact, governments have been trying to break through the limitations of the original governance model by reshaping the governance and regulation paradigm. The rule of the state over the private and society has gradually evolved into cooperative governance [18, p. 40].

In order to achieve better governance effect, governments pay more and more attention to the cooperation between government and market. Some empirical tests downed by Chen Lin and other scholars, show that the implementation of the Kyoto Protocol and its clean development mechanism has had a significant and positive policy effect on controlling China’s greenhouse gas emissions [5, p. 68]. The Swedish government has set up the office of the global responsibility partnership for sustainable development. This office mainly coordinates three levels: coordinating policies and measures among various government departments; Coordinate and organize various activities to promote corporate social responsibility; Coordinate the social responsibility of enterprises in the countries where they operate. This mode of governance means that social affairs is no longer only the responsibility of the government, but the common responsibility of the government, enterprises and stakeholders.

## 2. Raising of research questions

Due to the differences of political, economic and cultural environment in different countries, the governance mode of each country is also quite different. For example, Yang Chunfang pointed out that the differences in government functions and supervision methods caused by the differences in cultural backgrounds form the source of the differences in CSR government supervision between China and the United States [20, p. 138]. In addition to the mandatory legal constraints, Hu Yi and other scholars believe that the forms of CSR supervision can be divided into three categories: unilateral agreement; unilateral agreement; Public voluntary schemes and negotiated agreements [10, p. 80]. Among the three forms, there are great differences in the enthusiasm and participation of the government,

enterprises and society. Knudsen and other scholars also found that: even in Britain and the United States, due to the differences between legal and political systems, the British government prefers the bottom-up multi stakeholder cooperation system, while the United States prefers the top-down mandatory supervision system [11, p. 176]. There are three modes of social credit construction in developed countries: the American mode with market-oriented operation as the core, the European mode promoted by the government, and the Japanese mode relying on industry associations.

Different from the bottom-up supervision in Europe and America, China's government supervision is still top-down. For example, in the field of CSR, the most stringent regulatory regulations and requirements were initially put forward by the central government to the central enterprises, or similar requirements were put forward by the CSRC and the stock exchange to the listed companies. Moreover, in the socialist market economy system, the relationship between government and enterprises is different from that of other countries, especially between government and state-owned enterprises. In China, the relationship between the government and the state-owned enterprises is not just principal-agent relationship. The government is not only the role of managers, but also one of the most important stakeholders of enterprises.

Because of the differences in national conditions precisely, although CSR is imported from Europe and the United States, it is different from US market driven CSR, EU government driven CSR or Japan relationship driven CSR. China's construction of social credit system and government's supervision of big data in social credit system must find a new way.

### **3. The construction of corporate social responsibility governance model in China**

The construction of social credit system is a complex system, which needs effective organization and leadership. This is a great change of social governance mode, which requires us to deeply analyze the influencing mechanism and its main influencing factors and subjects.

#### **3.1. The importance of management staff**

The manager is the catalyst in the governance model. Efforts to change often fail to achieve the desired results, and the failure is often attributed to managers' resistance to change. Through data analysis, Fiona and other scholars have proved that through middle-level managers actively assume the role of change intermediary, so that employees can understand and reconstruct change, it will help to improve change management [9, p. 228]. On this basis, Bel and other scholars also proved that managers have a crucial impact on the controllability of enterprise management [1, p. 7]. Most scholars conclude that "the learning process and behavior of strategic actors are necessary".

Based on the samples of state-owned listed companies from 2011 to 2016, Chen Cheng and other scholars found that the executive compensation of state-owned enterprises has an inverted U-shaped impact on corporate social responsibility, and the marketization process positively regulates the inverted U-shaped impact of executive compensation of state-owned enterprises on corporate social responsibility. It is suggested to explore and pilot a long-term incentive mechanism linked with corporate social responsibility performance [3, p. 129]. Zhang Qi and other scholars also found that before the implementation of ambient air quality standard (2012), the environmental protection investment scale of enterprises with senior executives' public service experience was significantly lower than that of other enterprises. After the implementation of the new

standard, the environmental protection investment of enterprises with official senior management experience is significantly higher than that of other enterprises [22, p. 183].

### **3.2. Managers' choice under economic and social responsibility pressure**

#### **3.2.1. Pressure from owners**

Now, the mainstream idea of owners' equity and institutional investors is to require enterprises to provide timely information on social affairs or environmental protection, and even combine manager's compensation with these indicators. This virtually brings great pressure to enterprise managers.

#### **3.2.2. Pressure from social interest theorists**

The increasing concern of the social interest theorists on the issue of corporate governance has also exerted pressure on the managers. Social affairs or environmentalists are more and more frequently involved in the dispute of corporate governance structure, participating in anti-takeover, CEO LED board of directors, tolerant audit committee and other activities.

#### **3.2.3. Pressure from public**

Corporate scandals also make people realize that mismanaged enterprises not only hurt their owners, but also the stakeholders. On the one hand, it also shows that the interests of the owners and stakeholders are consistent, and they hope to have a good enterprise oriented system.

### **3.3. Model construction**

#### **3.3.1. Model and variable description**

Suppose that the manager (M) who manages the operation of the enterprise can obtain private benefits (such as on-the-job consumption) from the control right C of the enterprise. The manager also owns the shares of the enterprise ( $\alpha$ ), and the rest of the shares ( $1 - \alpha$ ) are scattered in the hands of other shareholders (SH). Enterprises not only produce profits for owners, but also produce non-monetary externalities for their stakeholders (ST). Assume that everyone in the model is risk neutral.

##### *3.3.1.1. Classification of monetary and social benefits and success probability of projects*

Enterprise managers either run existing projects or try to find a new project to improve business income or social effect. Assuming that the owners and stakeholders do not favor the existing projects, and there are  $N$  new projects for choosing, the probability that each project will generate monetary profit  $R_k$  is  $p_0 + p_k$  (the probability of no profit is  $1 - p_0 - p_k$ ), and it can bring non-monetary social benefits ( $B_k$ ) to the stakeholders. In order to simplify the calculation, it is assumed that  $N - 2$  projects will bring less benefits to the owners and stakeholders than the existing project. Only two «related» projects can bring monetary benefits to the owners (assuming that the benefits of the two projects are equal, both are  $R$ ), or bring non-monetary social benefits to the stakeholders, such as sharing data with the government and other institutions.

Suppose that the success probability of the project favored by shareholders is  $p_0 + p_1$ ; The success probability of the project favored by the stakeholders is  $p_0$ ; Projects favored by stakeholders can bring positive externalities (B) to stakeholders. The probability of assuming that the project favored by shareholders and stakeholders is the same project is  $\theta$ . It is assumed that when the two projects are inconsistent, the

projects favored by shareholders can not bring any benefits to the stakeholders. Suppose  $\theta$  belongs to  $(0, 1)$ .

### 3.3.1.2. *The talent of managers*

Suppose that before the CEO conducts an in-depth investigation, the income of new projects is an unknown number. The probability that manager  $m$  obtains the income information is  $\omega_i$ . The manager may also know nothing about the benefits. The probability of this event is  $1 - \omega_i$ . The manager's best decision is to choose the original project. Let's assume that the talent of the current CEO of the enterprise is  $\omega_M$ , and that there is a better manager outside the enterprise, whose management talent is  $\omega_N$ , and  $\omega_N > \omega_M$ .

### 3.3.1.3. *The act of replacing CEO*

We assume that the probability that the board of directors or shareholders of an enterprise will find better managers is  $\pi$  (capable minority shareholders or potential intruders may also find that they can enhance the value of the enterprise and launch a hostile takeover). Therefore, it indicates the effectiveness of labor market competition for managerial talents at the enterprise level and the broad economic level. When the company law and enterprise regulations encourage independent board of directors and fights for shares, and prohibit anti-takeover,  $\pi$  is particularly high.

### 3.3.1.4. *Stakeholder influence*

In order to protect social rights and interests, when CEO turnover behavior may occur, the representatives of enterprise stakeholders, such as social and environmental theorists or local community organizations, may support the current stakeholder oriented CEOs to prevent them from being replaced. These stakeholders may adopt the following methods: trying to attract the attention of the media, or even threatening to take boycott action after the replacement behavior occurs; It is also possible to create a disadvantageous political atmosphere for equity wars and acquisitions by putting pressure on leaders of competent departments. So, let's assume that the probability of stakeholders winning the war to prevent CEO turnover is,  $\sigma$ ,  $\sigma \in (0, 1)$ , then the probability of their failure is  $1 - \sigma$ . At the same time, we assume that the activities initiated by stakeholders have no cost; The cost of an activity can be included in the model without changing its nature.

### 3.3.1.5. *Formal regulations on the protection of the rights and interests of stakeholders*

The scope of the enterprise's choice of action may be limited by the regulations on the protection of the interests of stakeholders. We assume that once a project is feasible, in the case of probability  $\lambda$ , managers must choose project B that can bring benefits to stakeholders. This can happen under the following two conditions: (a) For example, the law may restrict enterprises to adopt projects that limit data flow, or force enterprises to meet certain safety standards. However, it can be realized only when the project income is known in advance, and the probability of the compulsory agency knowing the project income in advance is  $\lambda$ . We think that it has a negative correlation between  $\lambda$  with the workload of the mandatory agencies, and a direct positive correlation with the ability of the staff of the mandatory agencies and the resources that they can use to conduct project surveys so as to enhance the reliability of their decision-making. (b) The contract to protect the rights and interests of stakeholders. Owners and stakeholders may enter into a multi-party contract to prohibit enterprises from adopting projects that bring lower benefits to stakeholders (for example,  $B_k = 0$ ). The extent to which these contracts can be implemented depends on the amount of information that the enterprise must disclose to stakeholders. Examples include the minimum privacy protection require-

ments that enterprises must comply with, the information that enterprises must not disclose, or the mechanism for data flow.

3.3.1.6. Stage

The phase of the whole model is shown in Fig. 1. When  $t = 1$ , the probability that a candidate manager will replace the current CEO is  $\pi$ . If CEO turnover is possible, stakeholders may react and threaten to take boycott action against the new manager, and the probability of stakeholder winning is  $\sigma$ . When  $t = 2$ , the probability of the incumbent manager getting the project revenue information and choosing a new project is  $\omega_i (i = M, N)$ . If the rights and interests of stakeholders protection laws or contracts are implemented, managers must abide by these laws and contracts; Otherwise, he has the right to choose his favorite projects. When  $t = 3$ , shareholders and managers (who also get personal benefits from control C, such as on-the-job consumption) get monetary benefits, while stakeholders also get non monetary benefits from corporate behavior. When  $t = 0$ , we hypothesize that in this stage, the current CEO can show that he is a stakeholder by personal action, so as to establish a good relationship with the influential stakeholder groups.

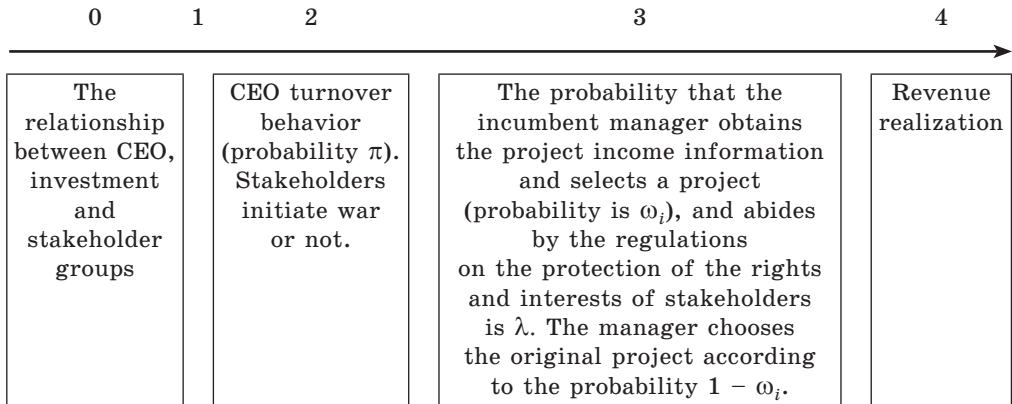


Fig. 1. Phase diagram

3.3.2. Frame of reference: managers do not adopt self-protection strategy

Here, we mainly analyze the impact of corporate governance, which aims to promote management efficiency ( $\pi$ ) and formal stakeholder protection ( $\lambda$ ), on shareholders' wealth, stakeholders' income and current managers' income, when  $t = 0$ , the current CEO does not adopt the strategy of self-protection at this stage, when  $t = 0$ .

Then when  $t = 2$ , managers are not restricted by regulations, any manager will choose the project of maximizing shareholders' wealth, because managers also own part of the equity income of the enterprise. When the current manager does not treat the stakeholders more kindly than the intruder, the stakeholders can get more benefits only after the more competent manager takes office, because:

$$\omega_N [\lambda + (1 - \lambda)\theta] B > \omega_M [\lambda + (1 - \lambda)\theta] B.$$

Therefore, their best strategy at this stage is not to support the current CEO. Now, shareholders' income is:

$$R_{SH}(\pi, \lambda) = [\omega_M + \pi\Delta\omega] [(p_0 + p_1) - (1 - \theta)p_1\lambda] R.$$

Now, the benefits of stakeholders are as follows:

$$R_{ST}(\pi, \lambda) = [\omega_M + \pi\Delta\omega][\theta + (1-\theta)\lambda]B. \tag{1}$$

Finally, the benefits of manager are as follows:

$$R_M(\pi, \lambda) = \omega_N(p_0 + p_1 - (1-\theta)p_1\lambda)\alpha R + (1-\pi)(C - \Delta\omega(p_0 + p_1 - (1-\theta)p_1\lambda)\alpha R).$$

If the current CEO has enough equity income, then after he is replaced, his income will be greater than his in-service income, because his equity income will make up for the loss of his post. However, we believe that CEOs are more likely to retain managerial positions than their stock returns (that is to say, they are more likely to earn from their control of the business (Which means  $C > \Delta\omega[(p_0 + p_1) - (1-\theta)p_1\lambda]\alpha R$ ). This means that the current CEO with poor ability has the motivation to resist good corporate governance.

From table, we can see the relationship between the preferences of various interest groups (stakeholders, shareholders and current CEOs) and the sense of security of managers' positions and the regulations on the formal protection of the interests of stakeholders.

Table

**The relationship between agent utility,  $\pi$  and  $\lambda$**

	$\pi$	$\lambda$
ST	+	+
SH	+	—
M	—	—

Here, we notice that the increase protection of stakeholders' rights and interests brings the opposite change of benefits to stakeholders and shareholders, while the response of the stakeholders and shareholders to a better corporate governance model is consistent. That is to say, the increase of shareholders' income is not necessarily based on the loss of stakeholders; In fact, both sides can achieve a win-win situation by employing more capable and innovative managers.

It can be seen from the formula that when  $\pi$  and  $\lambda$  are close to 1 and 0 respectively, it means that the quality of corporate governance is high. And even without the formal protection on the rights and interests of stakeholders, the shareholders' wealth tends to maximize. However, in the absence of formal protection of the rights and interests of stakeholders, once the current CEO and stakeholder groups reach a tacit agreement, and then stakeholders have the motivation to resist the new managers. As we will see below, this change will dramatically change shareholders' preference for corporate governance and the protection of the rights and interests of stakeholders.

**3.3.3. Current managers' self-protection strategy: taking social responsibility and seeking the protection of stakeholders**

Under the existing corporate governance model, there is a chance ( $\pi$ ) that the current CEO will be replaced. At the stage of  $t = 0$ , current CEOs will try to protect themselves by building good relationships with corporate stakeholders (the larger  $\pi$ , the more urgent their desire).

It is assumed that with the possibility of  $\tau$  the CEO can identify the specific project information that can bring benefits to the stakeholders by contacting with the stakeholders. It takes time to establish good relationship with stakeholders and local communities; therefore,

this is not feasible for external managers. In other words, the probability of the current CEO's preferred project and the project favored by the stakeholders is consistent is  $\tau$ : in the case of consistency, the CEO will choose the project favored by the stakeholders, even at the cost of profit loss. However, there is also a chance  $(1 - \tau)$  that CEOs do not get the project information preferred by stakeholders, so they only choose the project preferred by shareholders. Then, they only have a chance  $(\theta)$  to select the project preferred by stakeholders.

Introduction 1: the possibility of the current self-protection CEO adopts the projects which stakeholders favor is  $\theta + (1 - \theta)\tau$ ; Since the value range of  $\tau$  is  $[0, 1]$ , the probability of current self-protection CEO adopting stakeholder favor project is  $[\theta, 1]$ .

Therefore, we can say that  $\tau$  means the management makes concessions to stakeholders. When  $t = 1$ , while  $\tau$  satisfies the following constraints, stakeholders will support the current CEO at the stage:

$$\omega_M(1-\theta)(1-\lambda)\tau \geq (\omega_N - \omega_M)[\theta + (1-\theta)\lambda].$$

That is to say, when stakeholders gain more from CEO compromise behavior than they bear the cost of a low performance manager. This restriction implies that the premise of this decision is that the probability of the manager to make concessions must be greater than  $\underline{\tau}(\lambda)$ . We can notice that there is a positive correlation between  $\underline{\tau}(\lambda)$  and  $\lambda$ ; Therefore, if the rights and interests of stakeholders are protected by laws or multi-party contracts, then the stakeholders will lack the motivation to support low performance CEO.

Only under the following conditions can CEO achieve the function of self-protection when investing in the relationship with stakeholders ( $\tau \geq \underline{\tau}(\lambda)$ ):

$$\pi\sigma\{C - \alpha R\Delta\omega[(p_0 + p_1) - (1-\theta)p_1\lambda]\} \geq [1 - \pi(1-\sigma)][\alpha R\omega_M(1-\lambda)(1-\theta)p_1]\underline{\tau}(\lambda). \quad (2)$$

In other words, the benefits of self-protection strategy to the current CEO must be greater than the cost of making concessions to stakeholders. From equation (2), we can get the following introduction:

Introduction 2 the greater the threat of CEO being replaced (the greater  $\pi$ ), and the greater the influence of stakeholders (the greater  $\sigma$ ), the greater the incentive for CEO to achieve self-protection by establishing good relations with stakeholders.

When good corporate governance makes it impossible for managers to protect their positions through common methods (such as anti-takeover defense and CEO LED board of directors), it is a good way for CEOs to establish a good relationship with stakeholders.

Here, we define  $\Lambda = \frac{C}{\alpha R}$

$\Lambda$  measures the ratio of CEO's in-service income (such as in-service consumption) to its monetary income. This variable is crucial in our results; Only when the income of on-the-job consumption is large enough compared with the income of assets, the CEO will resist the fate of replacement, even at the cost of concession to stakeholders.

The following argument can prove that, no matter how dangerous managers are to be replaced, an appropriate stakeholder protection regulation will help to counter CEO's self-protection strategy.

Introduction 3 for any  $\pi \in (0, 1)$ , the existence of  $\Lambda_0(\pi)$ ,  $\Lambda_1(\pi)$ ,  $\Lambda_0(\pi) < \Lambda < \Lambda_1(\pi)$ ,  $\bar{\lambda}(\pi) \in (0, 1)$  is the highest limit for the CEO to adopt the stakeholder protection strategy. On this basis, the current CEO's self-protection strategy will be unprofitable,  $\bar{\lambda}$  and  $\pi$  is positively related to  $\Lambda$ , but negatively related to  $\Delta\omega$ .

$\bar{\lambda}(\pi)$  is positively related to  $\pi$ , which shows that the more effective the activities of stakeholders, the more obvious the protection of the rights and interests of stakeholders should be paid attention to in the reform of corporate governance mode. Otherwise, they only promote the management concession behavior and the activities of stakeholders.



If the current CEO's protection of the interests of stakeholders exceeds that of the enterprise itself, and the CEO and stakeholders share the income equally, the management concession made in advance to protect the interests of stakeholders

$$\tau^* = \frac{\sigma\Delta\omega B(\theta + (1-\theta)\lambda) + \pi\sigma\alpha R(\Lambda - \Delta\omega(p_0 + p_1 - (1-\theta)\lambda p_1))}{\omega_M(1-\lambda)(1-\theta)(\sigma B + (1-\pi(1-\sigma))p_1\alpha R)}$$

From this formula, we can clearly see that  $(\partial\tau^*/\partial\pi) > 0$ ,  $(\partial\tau^*/\partial\lambda) > 0$  and  $(\partial\tau^*/\partial\theta) > 0$ .

Therefore, when there is a big replacement threat (independent board of directors or prohibition of anti-takeover restrictions), the current CEO will be more willing to make concessions to stakeholders in order to keep his position. When potential managers tend to improve the level of stakeholder protection, the current CEO will also be forced to make greater concessions.

## 4. Game analysis

We now analyze the changes of shareholder's income, stakeholder's equity and CEO's rental income when we strengthen management performance ( $\pi$ ) and the explicit protection of stakeholder's equity ( $\lambda$ ). We believe that, to some extent, stakeholders and shareholders may have the same preference for everything.

### 4.1. Shareholder value, the threat of manager substitution and the protection of stakeholders' rights and interests

In the model, the minority shareholders entrust the control to the managers completely, and there is an effective manager market to ensure that a low performance manager can be replaced. If stakeholder activities can interfere with the function of manager market, then the current CEO has the motivation to bribe stakeholders by choosing projects with low economic efficiency. As the following proposition shows, this potential alliance completely changes the shareholders' preference for corporate governance and the legitimate protection of the interests of stakeholders.

Hypothesis 1. Assuming that managers' self-protection measures can be foreseen, if the current CEO's in-service consumption is large enough ( $\Lambda > \Delta\omega[p_0 + p_1(1+\theta)]$ ), then the shareholder value is a concave line relative to this independent variable  $\pi$ . When the threat of managers being replaced is  $0 < \pi^* < 1$ , and there is a minimum of formal protection for the interests of stakeholders ( $\bar{\lambda}(\pi^*) \in (0, 1)$ ), the value of shareholders is maximized and  $\pi^*$  is negatively related to  $\Lambda$  and  $\sigma$ .

When managers can protect themselves through friendly behaviors with stakeholders, shareholder value is a concave function for independent variables  $\pi$ . Therefore, when the competition in the manager talent market is not very fierce (for example,  $\pi$  is strictly less than 1), the interests of shareholders are maximized. In introduction 3, we can also see that the cost of self-protection measures is very high when  $\pi$  is high (for example, the need for strong stakeholder protection regulations).

The following three cases illustrate that shareholders have two ways to deal with managers' self-protection strategies according to the size of the parameters. In the first case,  $\Lambda$  and  $\sigma$  are not big number, the method of using a higher level of stakeholder protection (relatively large  $\lambda$ ) and a larger management substitution threat (relatively large  $\pi$ ) is used to make stakeholders pay attention to potential managers. The cost of protecting the rights and interests of stakeholders is compensated by the benefits of

more efficient management. Note the case 1, although some shareholders' value is sacrificed in order to protect certain rights and interests of stakeholders, on the basis of the loss of current CEO, the cake of the enterprise (including the rights and interests of stakeholders) is growing.

Case 1. We set  $\omega_M = 0.1$ ,  $\omega_N = 0.5$ ,  $p_0 = 0.2$ ,  $p_1 = 0.3$ ,  $\theta = 0.2$ ,  $\sigma = 0.2$  and  $\Lambda = 0.3$ , then  $\pi^* = 0.67$ ,  $\bar{\lambda}(\pi^*) = 0.85$ .

However, the cost of the above solution is too high when the influence of stakeholder activities is strong (large  $\sigma$ ), which is fully reflected in case 2. Similarly, when the income of managers' on-the-job consumption is higher (large  $\Lambda$ ), the cost of the above solutions is higher. Because it is difficult for stakeholders to resist the temptation of the current CEO to make substantial management concessions. In this case, when the CEO is less likely to be threatened by dismissal, and a lower level of explicit protection is given to the interests of stakeholders, shareholders' wealth is maximized. Current CEOs who do not need the support of stakeholders to keep their positions will minimize the concessions to stakeholders, and their preference for project selection will also consider the interests of shareholders more. Therefore, in case 2 and case 3, the interests of shareholders are protected by providing rent to the current managers. Therefore, when the management level is low, the cake of the enterprise (including the interests of stakeholders) is becoming smaller, but on the basis of the loss of the interests of stakeholders, the wealth of shareholders is increasing.

Case 2. We set  $\omega_M = 0.1$ ,  $\omega_N = 0.5$ ,  $p_0 = 0.2$ ,  $p_1 = 0.3$ ,  $\theta = 0.2$ ,  $\sigma = 0.6$  and  $\Lambda = 0.3$ , then  $\pi^* = 0.2$ ,  $\bar{\lambda}(\pi^*) = 0.16$ .

Case 3.  $\omega_M = 0.1$ ,  $\omega_N = 0.5$ ,  $p_0 = 0.2$ ,  $p_1 = 0.3$ ,  $\theta = 0.2$ ,  $\sigma = 0.2$  and  $\Lambda = 0.6$ , then  $\pi^* = 0.27$ ,  $\bar{\lambda}(\pi^*) = 0.19$ .

Note: in the three cases, managers' motivation of self-protection must be considered in the process of maximizing shareholders' wealth. Therefore, we can get the following proposition:

When protecting the interests of stakeholders, we should not blindly improve the influence of individual or group of stakeholders on CEO candidates, but should seek more formal and legal protection mechanism for stakeholders. Blindly intervening in the candidates of CEOs will lead to collusion with the current CEOs in a short period of time, but this is only a stage of game behavior. Shareholders will form a new collusion with CEOs against stakeholders by reducing the threat of CEO replacement, increasing the on-the-job consumption of CEOs, and hindering the establishment of a formal protection mechanism for the rights and interests of stakeholders. Finally, the enterprise cake (including the interests of stakeholders) is becoming smaller, but on the basis of the loss of the interests of stakeholders, the shareholders' wealth is increasing.

#### 4.2. The benefit of stakeholders

When there is collusion between stakeholders and managers, the stakeholder income equation is as follows:

$$R_{ST}(\pi, \lambda) = [\omega_M + \pi(1 - \sigma)(\omega_N - \omega_M)] [\lambda + (1 - \lambda)\theta] B + (1 - \pi(1 - \sigma)) \omega_M (1 - \lambda)(1 - \theta) \tau^*(\pi, \lambda) B.$$

$R_{ST}$  is also positively correlated with  $\lambda$  and  $\pi$ . Note that, compared with equation (1), the more items in the equation represent the benefits of management concession: more benefits encourage stakeholders to formulate corporate governance model aiming at improving management efficiency, because it will increase the value of  $\pi$ , thus forcing the current CEO to make greater concessions. In fact, a corporate governance model that allows anti takeover and other measures will reduce the motivation of CEOs to meet the requirements of stakeholders, because they do not need the support of stakeholders to keep their jobs. This shows that even those stakeholders who want to give support

to the current CEO in exchange for management concessions also want more fierce competition in management positions.

Deduction 1. Although stakeholders may want to fight side by side with the current CEO in the stage of  $t = 1$ , their benefits are positively related to the improvement of corporate governance mode to enhance management efficiency.

Who benefits from the game of banning outside intruders? Not shareholders, they lost the right to vote on the change of business management; It's not employees or other stakeholders. A new and more dynamic ownership structure will better protect their interests. The only beneficiaries are managers who block the flow of equity in the market. This also explains why more and more people are joining in the movement against anti takeover, management LED board and loose auditing system.

### 4.3. The behaviors of CEO

CEOs have different views on corporate governance and the protection of the rights and interests of stakeholders. In fact, introduction 3 implies the following inference:

Deduction 2. The current managers benefit from the reduction of substitution threat and the protection of the rights and interests of explicit stakeholders.

There is a reason for CEOs to oppose competition in the executive talent market. We emphasize that CEOs who tend to be the representatives of the interests of stakeholders (when  $\lambda < \bar{\lambda}(\pi)$ ) oppose the law of protecting the interests of stakeholders, or introduce the explicit regulations of protecting the interests of stakeholders into enterprise regulations. This explains that they pay great attention to social affairs and the rights and interests of stakeholders, but at the same time, they are making regulations on the protection of stakeholders and all the activities that institutionalize the interests of stakeholders in the governance structure are passive.

## 5. Research conclusions and Countermeasures

### 5.1. Research conclusions

**5.1.1.** Through the analysis of the game model in the fourth part, we can see that the main factor affecting the benefits of stakeholders is the formal regulations. In the process of one-stage game, shareholders can reduce the threat of CEO replacement to make the cake (including the interests of stakeholders) smaller, but on the basis of the loss of the interests of stakeholders, shareholders' wealth is increasing.

**5.1.2.** Deduction 1 explains why more and more executives are trying to collude with stakeholders in the anti takeover, management LED board of directors and loose audit system.

**5.1.3.** The case study also shows that the effectiveness of formal laws and regulations is directly related to law enforcement and the strength of law enforcement. For example, the environmental protection law has changed the environmental protection department from a "toothless" tiger to a "toothed" tiger. It also needs to further transform the powerful deterrent force into action force and implement the laws and regulations.

### 5.2. Countermeasures

**5.2.1. We should build a formal and legal institution atmosphere of stakeholder protection system to play the role of government governance better**

According to the role of governments in national CSR governance, the governance model of American government can be summarized as market-oriented. In the process

of CSR development in the United States, the U. S. government is relatively in the role of “Absence”, mainly relying on market forces to promote the development of CSR; The governance model of CSR in European countries can be called relationship style. European governments play an active role in coordination and cooperation in the process of governance development. But in these two governance models, European and American governments are relatively absent.

General Secretary Xi Jinping stressed: “we cannot replace or negate the role of the government in the decisive role of the market in the allocation of resources, nor can we better play the role of the government to replace or even negate the decisive role of the market in the allocation of resources”. Therefore, while giving full play to the decisive role of the market in the allocation of resources, we should not ignore and also pay attention to giving better play to the role of the government.

While setting up stakeholders protection mechanism, we should make more efforts to build a formal, regulatory stakeholder protection regulations, rather than trying to intervene in the selection of CEO. Only in this way, in order to maximize their own interests, shareholders will work harder to find CEO candidates with stronger management ability, thus increasing the opportunity to find better CEO candidates. Through more efficient management to bring high returns, to make up for the cost of stakeholder protection, so although in order to ensure that certain rights and interests of stakeholders are protected, some shareholders' value is sacrificed, but on the basis of the loss of the current CEO, the enterprise cake (including the rights and interests of stakeholders) is growing.

***5.2.2. We should actively promote the establishment of a reasonable flow of equity such as mixed ownership and market-oriented supervision force such as audit, so as to avoid collusion between senior executives and stakeholders***

CSR's active policy has changed the government regulation. Moreover, in the process of CSR participation, when the government integrates CSR standards with its traditional judicial power and regulatory functions, the boundary between CSR and legal norms becomes more and more blurred. In fact, CSR and law also intertwine and influence each other.

For example, Middtun and others believe that the incorporation of social and environmental policy agenda into specific national welfare policies through self-discipline governance of enterprises also brings about new embedded relationship models and problems of government enterprise cooperative management [15, p. 486]. Enderle also believes that it is not enough to rely only on the strength of enterprises for the cohesion of society. What is needed is the complementarity of multi-level strength and action between enterprises and society [8, p. 9]. Therefore, when some countries are still using the idea of Neo liberalism to construct and realize the CSR concept, many countries have begun to build a governance system in which the government, enterprises and non-governmental organizations compete and cooperate together.

In order to avoid collusion between managers and stakeholders, for competitive enterprises, we should actively promote the development of mixed ownership economy, take public companies as the main form of expression, promote the reasonable flow of equity, avoid the situation of collusion between managers and stakeholders, to realize the maximization of the benefits of stakeholders better.

***5.2.3. We should accelerate the data flow planning and its safeguard mechanism, and transform the institutional advantages into governance efficiency better***

Transform the institutional advantages into governance efficiency is a major proposition stressed by the party in the fourth Plenary Session of the 19th CPC Central Committee and a major issue that has always been concerned by the Central Committee of the

CPC at the core of Comrade Xi Jinping's system. During the period of the 14th five-year plan, we should build a reasonable and efficient social credit system planning and its guarantee mechanism, to realize the modernization of big data governance capacity and governance system.

For example, limited by the original legal provisions, for a long time, the punishment and law enforcement measures of China's environmental protection departments are quite limited. Compared with the public security, tax and industrial and commercial departments, the environmental protection department has always been a "soft hammer", which is difficult to deter the increasingly rampant environmental violations. To solve these problems, the new environmental protection law provides a series of targeted enforcement tools.

5.2.3.1. A new system of "daily penalty" is added, that is, to impose a daily and continuous penalty on persistent environmental violations. The penalty for environmental violations stipulated in the previous law is a fixed amount, and the amount is not large, which leads to the low cost of illegal activities, so many enterprises are lazy in pollution control.

5.2.3.2. As an administrative law, the new "environmental protection law" rarely stipulates the punishment measures of administrative detention, and the most severe means of administrative punishment will be used for those who violate the law of pollution.

5.2.3.3. The reason why individual local enterprises are unscrupulous in their pollution behaviors is mainly because local officials connive based on the abnormal view of political achievements. So, the new environmental protection law will take removing the "umbrella" as the starting point. The specific provisions are: leading cadres will resign if they falsely report, lie or conceal the pollution situation; In the face of major environmental violations, the leaders in charge of the local government, the environmental protection department and other regulatory departments will "take the blame and resign".

Because the environmental protection law involves a wide range of issues and there are many controversies, the amendment was passed after the fourth deliberation. We can say that this is a mature legislation that condenses the wisdom of China's environmental governance, draws lessons from previous experience and can suit the remedy to the case. The new "environmental protection law" is a "long teeth" law, is a law that can fight against the pollution phenomenon of people's grievances.

On April 24, 2014, the eighth meeting of the Standing Committee of the 12th National People's Congress voted and passed the amendment to the environmental protection law, which was implemented on January 1, 2015. So far, this "basic law" in China's environmental field has been revised for the first time in 25 years.

However, on March 17, 2015, the digest newspaper published the article "why listed companies are not afraid of the new environmental protection law". Up to the time of the report, "the top 20 pollution sources online monitoring risk rankings of listed companies" were published once a week, the article said. But most of the companies on the list are indifferent.

The article author believes that the reason for this phenomenon is that the daily penalty is still insufficient and pollution information can not affect the stock market. The article also mentions Zhang Wang, then-director of the social responsibility research center of listed companies of the securities times: "in foreign countries, environmental information has a huge impact on listed companies, but our pollution information can not affect the stock market for the time being".

Can the introduction of formal regulations improve the benefits of stakeholders? In fact, the key lies in whether to enforce the law and the strength of law enforcement.

The transformation of production relations should be suitable for and centered on the development of productive forces. Data has become an important basic factor of production and one of the main sources of commercial profits. But data is also used for bad purposes by some enterprises, such as data monopoly. Therefore, data should be listed as the main object and content of governance. For example, standardize the generation of data information, clarify the new property attributes of data, encourage data transactions, strengthen the construction of data ownership system, and explore the construction of data ownership rules from the perspective of utilization. In the context of ensuring the citizens privacy, we should max the usage of data as a new factor of production. At the same time, we should strengthen the work of digital empowerment, transform data from governance objects into governance tools and means, and supervise big data maturity and other behaviors.

## References

1. Bel B. R., Smirnov V., Wait A. Managing change: Communication, managerial style and change in organizations // *Economic Modelling* [Amsterdam, Netherlands]. 2018. N 12. P. 1–12. (In Eng).
2. Brandi C. A. Sustainability Standards and Sustainable Development: Synergies and Trade-offs of Transnational Governance // *Sustainable Development* [Hoboken USA]. 2017. V. 25, N 1. P. 25–29. (In Eng).
3. Chen Cheng, Wan Shan, Zhu le. SOE Executive Compensation and Corporate Social Responsibility — The Moderating Effect of Organizational Slack and the Market Process // *China soft science* [Beijing China]. 2019. N 6. P. 129–137. (In Chin).
4. Chen Lijun, Yang Yu. Thoughts on the Construction of a Multivariate credit supervision model // *Macroeconomic management* [Beijing China]. 2018. N 12. P. 45–54. (In Chin).
5. Chen Lin, Wan panbing. The Kyoto Protocol and its Clean Development Mechanism's Emission Reduction Effects: Micro-project data on China's Participation in Global Environmental Governance // *Economic research* [Beijing China]. 2019. N 3. P. 55–71. (In Chin).
6. Crifo P., Forget V. D. The Economics of Corporate Social Responsibility: A Firm Level Perspective Survey // *Journal of Economic Surveys* [Hoboken USA]. 2015. V. 29, N 1. P. 112–130. (In Eng).
7. Djelic M. L., Etchanchu H. Contextualizing Corporate Political Responsibilities: Neoliberal CSR in Historical Perspective // *Journal of Business Ethics* [Dordrecht, Netherlands]. 2017. V. 142, N 4. P. 641–661. (In Eng).
8. Enderle G. How Can Business Ethics Strengthen the Social Cohesion of a Society? // *Journal of Business Ethics* [Dordrecht, Netherlands]. 2018. V. 150, N 3. P. 1–11. (In Eng).
9. Fiona B., Deborah B., Samantha J. Enabling Middle Managers as Change Agents: Why Organizational Support Needs to Change // *Australian Journal of Public Administration* [Hoboken USA]. 2018. V. 77, N 2. P. 222–235. (In Eng).
10. Hu Yi. Companionate Controlling Mechanism of Government and Enterprises in Environmental Protection // *Administrative Tribune* [Haerbin China]. 2008. N 4. P. 80–82 (In Chin).
11. Knudsen J. S. Government Regulation of International Corporate Social Responsibility in the US and the UK: How Domestic Institutions Shape Mandatory and Supportive Initiatives // *British Journal of Industrial Relations* [Hoboken USA]. 2018. V. 56, N 1. P. 164–188. (In Eng).
12. Kourula A., Moon J., Salles-Djelic M. L., et al. New Roles of Government in the Governance of Business Conduct: Implications for Management and Organizational Research // *Organization Studies* [London England]. 2019. V. 40, N 8. P. 1101–1123. (In Eng).
13. Liang Weiliang. On the Sharing of Financial Credit Reporting Data: Current Dilemma and Future Prospect // *Credit information* [Zhengzhou China]. 2019. N 6. P. 14–19(In Chin).
14. Mareike Ohlberg, Liu xiaoyue. Public opinion and practice of China's social credit system // *Social sciences abroad* [Beijing China]. 2018. N 2. P. 153–154. (In Chin).
15. Midttun A., Gjolberg M., Kourula A. et al. Public Policies for Corporate Social Responsibility in Four Nordic Countries: Harmony of Goals and Conflict of Means // *Business & Society* [Cary, USA]. 2012. V. 54, N 4. P. 464–500. (In Eng).
16. Schrempf-Stirling J. State Power: Rethinking the Role of the State in Political Corporate Social Responsibility // *Journal of Business Ethics* [Dordrecht, Netherlands]. 2018. V. 150, N 1. P. 1–14. (In Eng).

17. Sun Jiuwen, Hu Hengsong. Judgment on Illegality of Environmental Crime Environment Pollution as Example Su Yongsheng Perfection of social credit system and economic development — Reflection on the domestic cycle // Gansu Social Sciences [Lanzhou, China]. 2021. N 1. P. 123–129. (In Chin).
18. Tang Qingli. Self-discipline alienation and cooperative governance in the construction of social credit system // China Legal Science [Beijing, China]. 2012. N 5. P. 38–45. (In Chin).
19. Xiao Hongjun. The Reflection and Transcendence of the Creating Shared Value as a Corporate Social Responsibility Paradigm // Management world [Beijing, China]. 2020. N 5. P. 87–115. (In Chin).
20. Yang Chunfang. Government regulation and corporate social responsibility from the perspective of Sino US cultural comparison // Economic Forum [Shijiazhuang, China]. 2015. N 7. P. 138–144. (In Chin).
21. Yu Qingsong. Algorithmic governmentality: The Governance Paradigm of social credit system and its legalization Normative Documents // Law forum [Jinan, China]. 2020. N 2. P. 36–49. (In Chin).
22. Zhang Qi, Zheng Yao, Kong Dongmin. Local Environmental Governance Pressure, Executive's Working Experience and Enterprise Investment in Environmental Protection, A Quasi-Natural Experiment Based on China's "Ambient Air Quality Standards 2012" // Economic research [Beijing, China]. 2019. N 6. P. 183–198. (In Chin).
23. Zheng Shiming. How does Environmental Policy Influence Environmental Quality? Based on Provincial Panel Data // China soft science [Beijing, China]. 2019. N 2. P. 49–61. (In Chin).

**About the author:**

**Li Zhi-qiang**, Doctor of Management, Associate Professor, Academic department, China Executive Leadership Academy, Pudong, Shanghai, China; zqli@celap.org.cn.

**Об авторе:**

**Ли Чжицянь**, PhD в области менеджмента (Фуданьский университет), доцент, Департамент науки, Пудунская академия руководящих кадров, Шанхай, КНР; zqli@celap.org.cn

## **«Народ к медицине относится положительно...» (врачебные инспектора в становлении медико-санитарного дела в губерниях дореволюционной России)\***

Гуркина Н. К.

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

### *РЕФЕРАТ*

Проблема истории государственного управления в сфере медицины и здравоохранения никогда не теряла актуальности. Проект «Здоровье» стал одним из приоритетных национальных проектов последнего десятилетия. Начавшаяся в 2020 г. эпидемия обострила многие застарелые проблемы российской медицины: нехватку медицинского персонала и медицинских учреждений, недостаточную материальную обеспеченность медиков и др. В результате неумело проведенной «оптимизации» и противоречивых действий в период эпидемии упал уровень доверия народа и общества к деятельности современных организаторов здравоохранения. Тема состояния здравоохранения, санитарно-эпидемиологической безопасности, роли государства в решении этих насущных вопросов прочно вошла в общественный дискурс, вызвала интерес к рассмотрению исторического опыта со всеми его достижениями и утратами. Значительное место в государственном управлении медициной и здравоохранением всегда занимали конкретные люди — государственные чиновники, внесшие заметный и реальный вклад в развитие медико-санитарного дела.

Руководство медико-санитарным делом в губерниях Российской империи осуществляли врачебные инспекторы (должность была учреждена в 1865 г.), как правило, врачи высшей квалификации с обширным и разнообразным опытом практической работы. Материалы Российского государственного исторического архива (Санкт-Петербург) и местных архивов позволяют составить типичный портрет данной категории управленцев. В фондах Медицинского департамента и Главного врачебного управления Министерства внутренних дел отложились дела, в которых характеризуются служебная деятельность и биографии врачебных инспекторов. В статье рассматриваются основные направления деятельности врачебных инспекторов, оценивается их вклад в становление и развитие здравоохранения и медицины в дореволюционной России. Наряду с исследованием форм и методов решения медицинских и санитарно-эпидемиологических проблем регионов инспекторами, освещаются также личностные качества лучших управленцев, ставшие основой успешности их деятельности.

*Ключевые слова:* врачебные инспекторы, сельская медицина, акушерское дело, кадровое обеспечение, место и роль в формировании и осуществлении государственной политики в сфере здравоохранения и медицины

**Для цитирования:** Гуркина Н. К. «Народ к медицине относится положительно...» (врачебные инспектора в становлении медико-санитарного дела в губерниях дореволюционной России) // Управленческое консультирование. 2022. № 3. С. 144–153.

## **“The people have a positive attitude to medicine...” (Medical Inspectors in the Formation of Medical and Sanitary Affairs in the Provinces of Pre-Revolutionary Russia)**

*Nina K. Gurkina*

Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (North-West Institute of Management of RANEP), Saint Petersburg, Russian Federation; nina-gurkina@yandex.ru

\* Статья подготовлена в рамках участия автора в июне 2021 г. в Международном научном Невском форуме «Доверие и устойчивое развитие в условиях неопределенности: новые смыслы государственного управления в цифровую эпоху».



**ABSTRACT**

The problem of the history of public administration in the field of medicine and healthcare has never lost its relevance. The Health project has become one of the priority national projects of the last decade. The epidemic that began in 2020 has exacerbated many long-standing problems of Russian medicine: a shortage of medical personnel and medical institutions, insufficient material security of doctors, etc. As a result of the clumsily carried out “optimization” and contradictory actions during the epidemic, the level of confidence of the people and society in the activities of modern health care organizers has fallen. The topic of the state of health care, sanitary and epidemic safety, the role of the state in solving these pressing issues has firmly entered the public discourse, aroused interest in considering historical experience with all its achievements and losses. A significant place in the state administration of medicine and healthcare has always been occupied by specific people — government officials who have made a noticeable and real contribution to the development of health care.

The management of medical and sanitary affairs in the provinces of the Russian Empire was carried out by medical inspectors (the position was established in 1865), as a rule, highly qualified doctors with extensive and diverse practical experience. The materials of the Russian State Historical Archive (St. Petersburg) and local archives allow us to make a typical portrait of this category of managers. In the funds of the Medical Department and the Main Medical Department of the Ministry of Internal Affairs, cases have been postponed in which the official activities and biographies of medical inspectors are characterized. The article examines the main activities of medical inspectors, assesses their contribution to the formation and development of healthcare and medicine in pre-revolutionary Russia. Along with the study of forms and methods of solving medical and sanitary-epidemic problems of the regions by inspectors, the personal qualities of the best managers, which have become the basis for the success of their activities, are also highlighted.

**Keywords:** medical inspectors, rural medicine, midwifery, staffing, place and role in the formation and implementation of state policy in the field of healthcare and medicine

**For citing:** Gurkina N. K. “The people have a positive attitude to medicine...” (Medical Inspectors in the Formation of Medical and Sanitary Affairs in the Provinces of Pre-Revolutionary Russia) // Administrative consulting. 2022. N 3. P. 144–153.

В 1905 г. в Санкт-Петербурге вышла книга С. В. Мартынова «Печорский край: Очерки природы и быта, население, культура, промышленность». Сосланный в Архангельскую губернию бывший земский врач из Воронежа был приглашен в экспедицию управляющим казенной палатой А. П. Ушаковым для исследования санитарно-бытового состояния крупнейшего уезда губернии. В книге, которая стала подробным отчетом о поездке, автор отметил не только «положительное отношение» населения глухого таежного края, населенного старообрядцами, к медицине («в каждой деревне выражали желание иметь фельдшера или врача»), но и «прекрасные отношения» между работающими в регионе врачами и врачебными отделениями (врачебными инспекторами) [4, с. 256].

Кто же такие были врачебные инспектора? Управление врачебно-санитарным делом в дореволюционной России находилось в ведении Медицинского департамента Министерства внутренних дел (создан в 1819 г., реформировался в 1836 г.). На рубеже XIX–XX вв. руководство медико-санитарной деятельностью в неземских губерниях возглавляли подчиненные департаменту врачебные отделения губернского правления и приказы общественного призрения, в земских — врачебные отделения и земские органы.

С 1865 г. были учреждены должности губернских врачебных инспекторов, в обязанности которых (были конкретизированы и расширены Уставом 1905 г.) входил контроль за здравоохранением в губерниях, включавший «обозрение» всех заведений гражданской медицины и представление ежегодного рапорта в Медицинский департамент, надзор за деятельностью медицинского персонала, работой аптек, санитарным состоянием в регионе, изучение медико-санитарного состояния, борь-

ба с эпидемиями и т.п. Губернский инспектор управлял врачебным отделением губернского правления, входил в состав губернского присутствия, председательствовал в собиравшихся для обсуждения научно-медицинских вопросов совещаниях врачей, с правом голоса участвовал в заседаниях правительственных, земских и общественных учреждений, особенно при решении медицинских вопросов. Созданное в 1904 г. решением Государственного Совета Управление Главного врачебного инспектора при МВД осуществляло общее руководство и контроль над состоянием медико-санитарного дела (в том числе ведение медицинской статистики и подготовка представлений в вышестоящие инстанции) в империи, а также управление личным составом медицинских учреждений.

Сохраняющиеся в Российском государственном архиве (в фондах Медицинского департамента и Главного врачебного управления) дела (с формулярными списками) губернских врачебных инспекторов позволяют составить типичный портрет руководителя здравоохранения в регионах, а также изучить служебную деятельность и в какой-то мере судьбы некоторых представителей этой категории управленцев дореволюционной России. На должности врачебных инспекторов и их помощников назначались врачи высшей квалификации — доктора наук с опытом врачебной практики. Социальный состав управленцев был самый разнородный: выходцы из дворян, чиновников, купцов, духовенства. Среди врачебных инспекторов были специалисты самых разных медицинских профилей — хирурги, акушеры, офтальмологи и т.д. Специализация руководителей постоянно расширялась, врачебные инспектора и их помощники регулярно командировались для усовершенствования в Военно-медицинскую академию в Санкт-Петербурге или другие высшие медицинские учебные заведения, имели опыт участия в ликвидации вспышек инфекционных заболеваний в различных губерниях.

Врачебные инспектора получали достаточно высокие оклады (вполне сопоставимые при этом с заработной платой обычных врачей), которые на рубеже веков неоднократно повышались, различные прибавки к жалованью. Врачебный инспектор Олонецкой губернии в 1903 г. получал 1800 руб. (800 — жалованье, 800 — столовые, 200 — добавочные). Архангельский врачебный инспектор в 1907 г. получал 2500 руб. (в дополнение к перечисленным выплачивались 400 руб. за заведование сельской врачебной частью) [2, с. 130]. За 30 лет службы врачебным инспекторам, как и врачам, выплачивалась полная пенсия в размере оклада, за 20 лет — половинная (врачи продолжали при этом работать). Уходящие в отставку после 20 лет службы по болезни получали пенсию в размере оклада (по болезни пенсия выплачивалась и за меньший срок службы).

Назначением на должности, перемещением по службе губернских врачебных инспекторов занимались в начале века Главные врачебные управления при деятельном участии местных органов, прежде всего губернаторов, которым были непосредственно подчинены инспектора. С 1894 г. по 1907 г. занимал должность сначала помощника, а потом врачебного инспектора Архангельской губернии доктор медицины В. И. Орнатский, сын священника Вологодской губернии, выпускник Медико-хирургической академии, прослуживший до этого 13 лет военным врачом. Ходатайствуя о его назначении врачебным инспектором, архангельский губернатор отметил наряду с наличием у претендента соответствующего образовательного ценза и «солидного врачебного стажа» знание «местных жизненных условий» и «знакомство с административно-распорядительной частью гражданского медицинского управления». Диссертация Орнатского на степень доктора медицины была посвящена исследованию медико-топографического и санитарного состояния Вологодской губернии<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Российский государственный исторический архив. Ф. 1298. Оп. 3. Д. 1816. Л. 25.

Деятельность врачебных инспекторов не ограничивалась выполнением своих непосредственных обязанностей. Инспектора занимались не только контролем и руководством здравоохранением в губерниях, но и научной, лечебной, преподавательской деятельностью. В. И. Орнатский, в частности, занимался частной практикой, в Архангельске заведовал лечебницей губернского Общества врачей, в которой бесплатную медицинскую помощь получали неимущие жители города и уезда, стал организатором первого губернского съезда врачей и т. д. В 1907 г. доктора перевели на такую же должность в Киевскую губернию, выбрав из семи претендентов как «одного из наиболее достойных врачебных инспекторов», в 1915 г. последовал перевод действительного статского советника Орнатского на такой же пост в Санкт-Петербург<sup>1</sup>. Из воспоминаний его родных известно, что В. И. Орнатский был среди свидетелей покушения на П. И. Столыпина и первый оказывал ему медицинскую помощь. Умер бывший врачебный инспектор в Ленинграде в 1939 г. и был похоронен в белом форменном кителе, сшитом на приезд в Киев Столыпина. Десять лет с 1893 г. до 1903 г. до перевода в Подольскую губернию на ту же должность руководил врачебным отделением Олонецкой губернии выпускник Военно-медицинской академии М. Н. Мотрохин, бывший военный врач. До назначения инспектором Мотрохин являлся сверхштатным чиновником при Медицинском департаменте, находящимся последовательно — в девятимесячной командировке для усовершенствования в Военно-медицинской академии и в командировке в Оренбургской области на борьбе с эпидемией холеры. В духовной семинарии в Петрозаводске доктор преподавал народную медицину, анатомию и физиологию в созданной им фельдшерской школе, которую возглавлял около четырех лет, работал лечащим врачом в губернской больнице, в Подольской губернии преподавал в акушерской школе и т. д. В 1914 г. Мотрохин был назначен Енисейским губернским врачебным инспектором<sup>2</sup>.

На должности помощников врачебных инспекторов (затем — инспекторов) приходили иногда практикующие врачи из той же губернии. Двадцать девять лет прослужил уездным врачом в Кемии Архангельской губернии П. А. Багрятский, ставший помощником врачебного инспектора и т. д. С управленческих должностей возвращались и к практической врачебной деятельности. Доктор медицины И. М. Рясенцев, работавший помощником врачебного инспектора Олонецкой губернии, дважды проходил стажировку в европейских гинекологических клиниках, вел научную и практическую работу в Военно-медицинской академии. Благодаря старшему врачу И. М. Рясенцеву открытое в 1897 г. акушерско-гинекологическое отделение Петрозаводской больницы было прекрасно оборудовано, в нем не только принимались роды, но и проводились серьезные акушерско-гинекологические операции [2, с. 132, 126] и т. д.

Каков же реальный вклад губернских врачебных инспекторов в становление здравоохранения в дореволюционной России? Основные направления развития медико-санитарного дела определялись и обеспечивались в основном государством. Ведение положения о земстве в 1864 г. открыло новую страницу в истории медицины в России. Находящиеся на казенной службе уездные врачи и фельдшера, составляющие основную часть медиков провинции, в силу малочисленности и загруженности в уездных больницах, не могли оказывать необходимой помощи сельскому населению. Уезды в земских губерниях были разделены на врачебные участки (4–5 и более) с лечебницей в центре, разъездная система медицинской помощи уступала место стационарной. Активная деятельность земств в какой-то мере стимулировала развитие сельской медицины по всей стране [3, с. 314].

<sup>1</sup> РГИА. Ф. 1298. Оп. 3. Д. 1851. Л. 168, 174.

<sup>2</sup> Там же. Д. 1651. Л. 1–187.

В неземских губерниях структура и численность медицинского персонала определялись правительственными органами. Рубеж XIX–XX вв. отмечен в провинции открытием новых больниц и лечебниц, расширением штатов медицинских работников, увеличением им заработной платы и т. д. В губерниях Европейского Севера России (основном регионе исследования), включавшего Архангельскую, Вологодскую и Олонецкую губернии (ныне в этих территориальных рамках находятся также Коми республика, некоторые районы Ленинградской и Новгородской областей) в конце XIX в. было 80 больниц, лечебниц и приемных покоев, в 1913 г. — около 240 [2, с. 125]. Формы профессиональной подготовки, содержание труда, условия жизни и деятельности сельских медиков земских и неземских губерний практически не отличались. Земские губернии при этом обладали большей свободой и могли действовать оперативнее в выборе путей и методов решения назревших вопросов.

В неземских губерниях вся организационная работа по созданию сельской медицины легла на плечи врачебных инспекторов. «Поступление Орнатского на должность помощника врачебного инспектора совпало с утверждением законодательным порядком нового положения о сельской врачебной части в Архангельской губернии 23.05.1894... Приняв это дело близко к сердцу и вникая в малейшие детали новой организации охранения народного здоровья, в течение 5 лет настойчиво проводил в жизнь указания закона и требования врачебной этики, благодаря чему добился сравнительно блестящего положения сельских врачебных учреждений, насколько это позволили крайне скудные средства, отпускаемые на сельскую врачебную часть», — писал губернатор в ходатайстве о переводе на должность доктора Орнатского, фактически выполнявшего в связи с болезнью предыдущего инспектора его обязанности<sup>1</sup>.

В неземских (особенно в окраинных и отдаленных) губерниях существовали врачебные участки с расстоянием от врача и до границы участка больше 100–200 верст. В Архангельской губернии наибольшее расстояние до границы мезенского врача было 270 верст, печорского сельского — 318 верст. Жизнь сельского врача проходила в постоянных разъездах, уезжали из дома иногда на одну-две недели, зимой — при морозах 40 градусов. В губерниях России даже в начале века оставались врачебные участки, где на одного врача приходилось более 30 тыс. жителей [3, с. 318].

«Для выяснения на месте частных нужд медицинских учреждений он, по собственному почину, объездил почти всю губернию, знакомясь в то же время и с другими вопросами по делу охранения народного здоровья в крае», — из того же ходатайства губернатора. В более поздних докладных записках самого доктора с просьбами о переводе в губернию «с более умеренным климатом» в связи с развитием ревматизма и необходимостью дать университетское образование детям (кроме собственных сыновей, инспектор поддерживал еще семь сирот — детей умершего старшего брата), Орнатский писал: «Служба в губернии имела... боевой характер. Надо было обставить дело с мелочей, считаться с массой затруднений, объезжать зимой, с целью личного знакомства с персоналом и направления деятельности фельдшеров на новых началах, самые отдаленные углы обширнейшей губернии, делая без отдыха, в течение нескольких недель иногда более чем 2000 верст... много ночей подряд приходилось проводить в повозках... поездки летом по бурным Ледовитому океану и Белому морю с высадкой с парохода на берег в открытой шлюпке на пространстве за 18 верст в одну сторону, нередко в бурю и дождь...»<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> РГИА. Ф. 1298. Оп. 3. Д. 1816. Л. 25–28.

<sup>2</sup> РГИА. Ф. 1298. Оп. 3. Д. 1816. Л. 73–75.

Первые три года работы в должности врачебного инспектора Олонецкой губернии только один раз побывал в отпуске на две недели доктор Мотрохин. В первый же год службы ему пришлось бороться со вспышкой холеры в Лодейнопольском, Олонецком и Вытегорском уездах. Основательно изучив постановку здравоохранения в губернии, врачебный инспектор неоднократно обращался к губернскому земству с обоснованными предложениями по улучшению медицинского обслуживания. В 1903 г. земским собранием было отклонено предложение врачебного инспектора об учреждении должностей двух запасных эпидемических врачей, которые могли бы замещать земских врачей в период отпусков и научных командировок, временно занимать вакантные участки (существовавшие постоянно) и оказывать помощь участковым врачам в период эпидемий, так как в такое время на обширных территориях губернии врачи просто физически не справлялись. «Уездные земства будут на этих врачей надеяться и не будут настойчиво приглашать участковых врачей», — так объяснялось решение земства<sup>1</sup>.

Не было поставлено должным образом в российских губерниях акушерское дело. Специфика его была в необходимости оказания экстренной помощи (при родах), что не могли обеспечить особенно в отдаленных губерниях с постоянным бездорожьем и огромными участками сельские акушерки. Олонецкие врачи во главе с инспектором Мотрохиным (акушером-гинекологом по главной специальности) неоднократно обращались к этой проблеме. В ответ на предложение известного гинеколога и акушера доктора Д. О. Отта к земству присылать в Императорский клинический повивальный институт на кратковременное обучение (1 год) стипендиатов от земства, врачи констатировали: «Польза для неразвитого населения от малоразвитых повивальных бабок крайне сомнительна и цивилизующее влияние их будет ничтожно», «невежество, косность и консерватизм женщин вообще, а деревенских в особенности, более всего тормозят развитие акушерской помощи»<sup>2</sup>. Врачебный инспектор предложил увеличить число фельдшерниц-акушерок, «превосходящих познаниями фельдшеров», и назначать в отдаленные места только фельдшерниц-акушерок, значительно увеличив их содержание. Идея была поддержана не только Олонецким земством, но и некоторыми другими (в частности Вологодским), но слишком медленно претворялась в жизнь. Специальным постановлением 1910 г. в Архангельской губернии были введены дополнительно 8 врачебных участков, повивальные сельские бабки заменялись фельдшерницами-акушерками [2, с. 123].

В принятии этого и других законов и постановлений правительства свою роль играли постоянно идущие в центр ходатайства из губерний с предложениями о расширении и улучшении качества медицинской помощи населению. Обращения в столичные департаменты составлялись (готовились для губернаторов) врачебными инспекторами на основании тщательного обследования и изучения всех аспектов медико-санитарного дела. В губерниях для всеобщего ознакомления публиковались ежегодные (с приложением статистических таблиц) «Обзоры», содержащие раздел «Народное здоровье и общественное призрение». С 1902 г. по 1914 г. издавались «Врачебно-санитарные обзоры Вологодской губернии» и т. п. Посвященный здравоохранению раздел имелся в ежегодных губернаторских отчетах. Соответствующие отчеты врачебных отделений ежегодно поступали в Медицинский департамент. В отчетах содержались сведения о расходах на медико-санитарное дело (правительства, земств, городов), количестве больниц и аптек, численности медицинского персонала, данные по заболеваемости (в том числе первичных больных), сообщения об эпидемиях и проводимых противоэпидемических мероприятиях, проекты и предложения.

<sup>1</sup> Национальный архив Республики Карелия. Ф. 10. Оп. 1. Д. 127/1. Л. 3.

<sup>2</sup> НАРК. Ф. 10. Оп. 1. Д. 115/2.

Ходатайства в центр касались как отдельных вопросов (замещение вакантных должностей, увеличение содержания отдельных категорий работников, выплата пенсий и пособий, оплата научных командировок и т. д.), так и содержали программы и проекты (с убедительным и конкретным обоснованием) решения системных проблем, в частности, создания и расширения сельской медицины, акушерского дела, кадрового обеспечения здравоохранения провинции и т. д. Обращения в центр врачебных инспекторов и губернаторов были своего рода индикаторами «неблагополучия» в системе здравоохранения, фиксаторами болезненных точек и нерешенных проблем.

В отчетах губернаторов, врачебных инспекторов постоянно отмечалось несоответствие имеющихся штатов потребностям губерний во врачебной помощи и ставился вопрос об их увеличении. «Указанный медицинский персонал не может быть признан достаточным ввиду громадной площади губернии и отсутствия путей сообщения», — писал в 1912 г. архангельский губернатор С. Д. Бибиков [1, с. 181] и т. д.

Кадровая проблема в губерниях России оставалась острой и самой болезненной весь дореволюционный период. Главные врачебные управления МВД регулярно публиковали справки о наличии вакантных врачебных мест, в основном это были должности уездных и сельских врачей (штаты врачей в городах худо-бедно заполнялись). В губерниях Европейского Севера России, на материалах которых в основном изучалось развитие здравоохранения в дореволюционной России, всегда были вакантные места. В 1905 г. в Олонецкой губернии были вакантными 15 врачебных мест. В 1908 г. 6 вакансий сельских врачей были в Архангельской губернии, по 3 уездных — в Вологодской и Олонецкой. В 1911 г. только на 17 врачебных участках Архангельской губернии из 27 имелись врачи. В Вологодской губернии в 1915 г. даже в более развитых юго-западных уездах только на 20 врачебных участках из 33 были врачи и т. д. [2, с. 128]. Отсутствие врачей, часто на только что открытых врачебных участках, в новых оборудованных стараниями врачебных управлений больницах, было «хроническим явлением».

Как решали кадровые проблемы на местах губернские администрации, врачебные инспектора, земства, города? Обращались за помощью в Медицинский департамент (если были возможности, следовало ведомственное назначение), искали претендентов путем обращения на медицинские факультеты университетов, в профессиональные и общественные организации, помещая объявления в газеты и медицинские журналы. На рубеже веков в северных губерниях существовал еще один специфический способ заполнения вакансий медиков — привлечение к работе ссыльных. С 1897 г. по 1911 г. только в Архангельской губернии находились в ссылке, по неполным данным, 21 врач, 5 фельдшеров, 15 акушеров, 3 дантиста и 4 фармацевта [2, с. 43]. Многие из медиков работали по специальности, и здесь важную роль играла позиция местной администрации, прежде всего, врачебных инспекторов и губернаторов, привлекавших к профессиональной деятельности нужных региону специалистов и отстаивавших свою позицию в Медицинском департаменте МВД. В начале века некоторыми земствами и городами были разработаны программы подготовки специалистов высшей квалификации на земские стипендии. В частности, в 1911 г. из 15 стипендиатов Олонецкого земства 11 обучались на медицинских факультетах [2, с. 40].

Подготовка медиков на местах осуществлялась в фельдшерских школах, находящихся в подчинении как земств, так и Медицинского департамента МВД. Непосредственным организатором Петрозаводской фельдшерской школы в 1899 г. по собственной инициативе и просьбе губернского земства стал доктор М. Н. Мотрохин. Только работа школы «ввиду особой трудности приглашения в Олонецкую губернию фельдшеров с соответствующим образовательным цензом» позволяла, по мнению губернской администрации, в какой-то мере «достигнуть как численно-

го увеличения, так и качественного улучшения существующего фельдшерского персонала в земских больницах и на амбулаторных пунктах в уездах».

Около четырех лет врачебный инспектор возглавлял школу, и преподавал в ней анатомию и физиологию, что вызвало обвинения в «незаменимости» (заметка в «Санкт-Петербургских ведомостях» в 1901 г.) и нарекания начальства. «Врачебный инспектор Мотрохин по своей энергии и горячему отношению к делу устройства фельдшерской школы, имеющей чрезвычайно важное значение для края, представляется наиболее подходящим лицом для организации и ведения этого дела... школа усердием и разумной деятельностью его приведена в такое хорошее состояние, что бывшее очередное земское собрание признало нужным и справедливым выразить Мотрохину особую благодарность», — писал в своем ходатайстве в Медицинский департамент об оставлении инспектора на должности директора школы олонекский губернатор. В следующем письме губернатор подробно перечислял обязанности восьми петрозаводских врачей, чрезвычайно загруженных работой (в больнице на одного врача иногда приходится до 70 больных!) и просил временно оставить директором фельдшерской школы Мотрохина, но понимания не нашел<sup>1</sup>.

Возможно, какую-то роль в этой ситуации сыграл предшествующий конфликт с прокурором (разбирался Медицинским департаментом) после заявления олонекских врачей, делавших вскрытие крестьянина, о «незаконности» действий следователя и судебного ведомства. Мотрохин поддерживал врачей (дело «замяли»). Возникали конфликты у инспектора и с земскими органами, на наш взгляд, часто «в целях экономии» отвергавшими вполне обоснованные и профессиональные предложения инспектора по развитию медико-санитарного дела в губернии.

В изученных делах врачебных инспекторов присутствуют и жалобы (чаще всего анонимные): обвиняли руководителей здравоохранения во взятках (чаще всего с владельцев аптек), в пренебрежении своими обязанностями и т. п. В деле В. И. Орнатского присутствует жалоба с обвинением в противодействии обучению в Киевской фельдшерской школе евреек. Обвиняемые инспектора обязательно писали подробные объяснения. Орнатский, в частности, назвал жалобу оговором и высказал свое возмущение по поводу ее неосновательности<sup>2</sup>.

Внимание врачебных инспекторов к среднему медицинскому персоналу не случайно. При постоянной нехватке врачей фельдшера были основной медицинской силой в провинции. «Архангельская губерния еще долго будет арендой фельдшеризма», — отмечал врачебный инспектор В. И. Орнатский. В северных губерниях, в частности, в конце XIX в. работали 125 врачей, в 1913 г. — около 250 (по штатам); фельдшеров в конце века — около 400 (еще 200 — повивальные бабки), в 1913 г. — 1100 [2, с. 125]. «Один при двухсотверстном радиусе участка в суровую печорскую осень, при абсолютном отсутствии путей сообщения, пробираясь к населенным пунктам в лучшем случае на лодке в дождь и холод, а то и пешком, покойный фельдшер Смирнов честно исполнял свой долг, борясь с эпидемией брюшного тифа, и сделал не одну тысячу верст в своих поездках, окончательно подорвал и без того слабое здоровье», — сообщалось в ходатайстве архангельского губернатора о назначении пенсии вдове фельдшера — повивальной бабке в Управление главного врачебного инспектора [2, с. 134].

Заботой врачебных инспекторов было не просто обеспечить свои губернии медицинскими кадрами, но и удержать их на месте, не допуская излишней текучести. Ходатайства о расширении привилегий на службу в отдаленных районах (в начале века оплачивалась дорога к месту работы, пособие выдавалось на «воспитание»

<sup>1</sup> РГИА. Ф. 1298. Оп. 3. Д. 1651. Л. 62–67.

<sup>2</sup> Там же. Д. 1816. Л. 160–164.

детей вплоть до получения высшего образования, врачам выплачивались квартирные, разъездные), о предоставлении земским врачам и фельдшерам прав государственных служащих, о назначении пенсий вдовам и сиротам и т. п. постоянно шли из губернских врачебных отделений в столицу. Одной из самых действенных мер удержания специалистов на своем рабочем месте (особенно в «медвежьем углу» в тяжелых климатических условиях) была достойная заработная плата. Врачебные инспектора добивались прибавки к окладу, снятия ограничений по различным доплатам практикующим врачам. Иногда их заработная плата превосходила содержание врачебного инспектора или приближалась к нему. Так, мезенский уездный врач в начале века получал около 2600 руб. (содержание губернатора в начале века — 10 тыс., вице-губернатора — 5 тыс.).

Решить кадровую, как и многие другие проблемы здравоохранения, в дореволюционной России не удалось. В 1916 г. министр народного просвещения П. Н. Игнатьев писал в своем докладе императору, обосновывая необходимость открытия новых медицинских институтов: «В то время как в Англии, во Франции и других странах Западной Европы один врач приходится на 1400–2500 жителей, у нас это число возрастает до 5450... Только для удовлетворения наиболее скромных требований, обеспечивающих население врачебной помощью, при котором один врач пришелся бы на 3900 человек, существующее число врачей должно было бы увеличиться на 12 880 человек» [5, с. 351].

«Еще менее успешной, чем организация врачебной части, представляется деятельность по улучшению санитарного благоустройства населенных мест... смертность от заразных болезней, не считая чумы и холеры, понизилась в 1906–1910 гг. с 579 до 529 случаев в год на 100 тысяч населения...», но Россия оставалась позади большинства государств Западной Европы, где смертность от заразных болезней не превышала 100 случаев в год, — констатировалось в «Объяснительной записке к отчету государственного контроля по исполнению государственной росписи и финансовых смет за 1911 г.» [5, с. 320].

Гораздо более жесткие высказывания по поводу состояния здравоохранения в дореволюционной России звучали с трибун Пироговских съездов начала XX в., прямо связывая это положение с «недугами» социального и политического развития страны [6, с. 330–341].

«Труды, вложенные в дело охранения народного здоровья, не остаются без положительных результатов», — отмечалось, тем не менее, в «Объяснительной записке». Врачебные инспекторы, наряду с земствами и губернскими администрациями, внесли весомый вклад в становление и развитие здравоохранения в дореволюционной России. Врачебные инспекторы являлись не только исполнителями и проводниками государственной политики в сфере медицины и здравоохранения, но и главной движущей и иницирующей силой этого процесса в регионах. Своими исследованиями, ежегодными подробными отчетами о проделанной работе с анализом упущений и нерешенных проблем, своими проектами и программами они закладывали основы дальнейшего развития здравоохранения в стране.

Эффективность их деятельности по руководству медико-санитарным делом в губерниях обеспечивалась прежде всего за счет профессионализма и досконального знания своего дела, что достигалось постоянным участием в практической медицинской работе и вызывало уважение к ним со стороны медицинского сообщества. Лучших врачебных инспекторов отличали несомненные организаторские способности, энергия, деловитость, увлеченность своей профессией. «Жаль оставлять любимое дело — дальнейшее устройство врачебной помощи сельскому населению — хотелось бы видеть хотя частичное осуществление проекта по его развитию, представленному господину министру внутренних дел», — писал в Медицинский департамент по поводу перевода в Киевскую губернию В. И. Орнатский. Свои многочисленные про-



екты по развитию здравоохранения в губернии, повышению образовательного уровня медицинских работников М. Н. Мотрохин обосновывал желанием и необходимостью «не подрывать доверие к медицине». «Положительное отношение» народа к медицине обеспечивалось в первую очередь профессиональной, зачастую подвижнической деятельностью всего медицинского сообщества — медиков по призванию.

## Литература

1. *Бибиков С. Д.* Архангельская губерния, ее богатства и нужды по обзору 1912 г. Архангельск, 1912.
2. *Гуркина Н. К.* Интеллигенция Европейского Севера России в конце XIX — начале XX веков. СПб., 1998.
3. *Гуркина Н. К.* Сельская медицина и медики в дореволюционной России (на материалах губерний Европейского Севера) // Медицина в годы войны и мира: Новые документы и исследования. СПб., 2011.
4. *Мартынов С. В.* Печорский край: Очерки природы и быта, население, культура, промышленность. СПб., 1905.
5. *Россия.* 1913. Статистико-документальный справочник. СПб., 1995.
6. *Туманова А. С.* Пироговские съезды врачей о «недугах» социального развития России в начале XX века // Медицина в годы войны и мира: Новые документы и исследования. СПб., 2011.

### Об авторе:

**Гуркина Нина Константиновна**, профессор кафедры государственного и муниципального управления Северо-Западного института управления РАНХиГС (Санкт-Петербург, Российская Федерация), доктор исторических наук, профессор, nina-gurkina@yandex. ru

## References

1. Bibikov S. D. Arkhangelsk province, its riches and needs according to the review of 1912. Arkhangelsk, 1912 (in Rus).
2. Gurkina N. K. The intelligentsia of the European North of Russia in the end of XIX — early XX centuries. SPb., 1998 (in Rus).
3. Gurkina N. K. Rural medicine and physicians in the pre-revolutionary history of Russia (on materials of the European provinces of the North) // Medicine in the years of war and peace: New documents and studies. SPb., 2011 (in Rus).
4. Martynov S. V. Pechora region: Essays on nature and life, population, culture, industry. SPb., 1905 (in Rus).
5. Russia. 1913. Statistical and documentary reference book. SPb., 1995 (in Rus).
6. Tumanova A. S. Pirogov congresses of doctors about the “ailments” of Russia’s social development in the early twentieth century // Medicine in the years of war and peace: New documents and research. SPb., 2011 (in Rus).

### About the author:

**Nina K. Gurkina**, Professor of the Chair of the State and Municipal Management of North-West Institute of Management of RANEP (St. Petersburg, Russian Federation), Doctor of Science (History), Professor; nina-gurkina@yandex.ru

## Феномен доверия в духовных грамотах Московских великих князей в XIV веке\*

Корзинин А. Л.<sup>1, 2</sup>

<sup>1</sup>Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Северо-Западный институт управления РАНХиГС), Санкт-Петербург, <sup>2</sup>Российская Федерация; korzinin-al@ranepa.ru

Санкт-Петербургский государственный университет, Санкт-Петербург, Российская Федерация; a.korzinin@spbu.ru

### РЕФЕРАТ

Статья посвящена изучению содержания духовных грамот Московских великих князей XIV в., содержит анализ земельных владений и политической роли великих княгинь. На основе исследования завещательных актов Ивана Калиты, Семена Ивановича, Ивана Ивановича, Дмитрия Ивановича, договорных грамот Симеона Гордого с братьями Иваном и Андреем, Дмитрия Донского с Владимиром Андреевичем Серпуховским автор реконструирует систему распределения сел и волостей между княгинями после смерти московских правителей. В центре внимания также оказались дискуссионные сюжеты, связанные с рассмотрением состава свидетелей в договоре Семена Ивановича с братьями и установлением личности дяди в завещательном распоряжении Симеона Гордого.

*Ключевые слова:* великие княгини московские, XIV век, завещания московских князей, Мария Александровна, Евдокия Дмитриевна

**Для цитирования:** Корзинин А. Л. Феномен доверия в духовных грамотах Московских великих князей в XIV веке // Управленческое консультирование. 2022. № 3. С. 154–171.

## The Phenomenon of Trust in the Testaments of Moscow Grand Dukes in XIV Century

Alexander L. Korzinin<sup>1, 2</sup>

<sup>1</sup>Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (North-West Institute of Management, Branch of RANEPa), Saint-Petersburg, Russian Federation; korzinin-al@ranepa.ru

<sup>2</sup>Saint Petersburg State University, Saint Petersburg, Russian Federation; a.korzinin@spbu.ru

### ABSTRACT

The article is devoted to the investigation of the testaments of Moscow Grand Dukes in the XIV century, contains an analysis of the land holdings and the political role of the Grand Princesses. Based on the study of the testamentary acts of Ivan Kalita, Semyon Ivanovich, Ivan Ivanovich, Dmitry Ivanovich, the agreements of Simeon Gordy with brothers Ivan and Andrey, of Dmitry Donskoy with Vladimir Andreevich Serpukhovsky, the author reconstructs the system of distributing villages and volosts between princesses after the death of Moscow rulers. Discussion topics, related to the study of the composition of witnesses in the agreement of Semyon Ivanovich with his brothers, and the establishment of the identity of his uncle in the testament of Simeon Gordy are also considered.

*Keywords:* Moscow Grand Princesses, XIV century, testaments of Moscow Grand Dukes, Maria Alexandrovna, Evdokia Dmitrievna

**For citing:** Korzinin A. L. The Phenomenon of Trust in the Testaments of Moscow Grand Dukes in XIV Century // Administrative consulting. 2022. N 3. P. 154–171.

---

\* Статья подготовлена по итогам проведения международного Невского Форума — 2021. Исследование выполнено при финансовой поддержке РФФ, проект № 19-18-00247 «Двор русских княгинь в системе властных структур Древней Руси и Западной Европы в период Средневековья и раннего Нового времени (XI–XVI вв.)».

## Введение

В русской истории в период раннего Средневековья случалось, что великие княгини на какое-то время становились регентами, соправительницами при своих малолетних сыновьях. Если от домонгольского периода такие случаи единичны (можно вспомнить недолгое, но насыщенное яркими событиями правление княгини Ольги после жестокой казни древлянами ее мужа киевского князя Игоря и до возмужания сына Святослава), то в послемонгольское время факты правления матерей при их малолетних сыновьях — не такое уже редкое явление.

Например, после убийства Василька Константиновича Ростовского монголо-тарами (на р. Сити 4 марта 1238 г. он был взят в плен и убит в Шеринском (Шернском) лесу за отказ сменить веру и воевать против русских на стороне монголов) его жена Мария Михайловна (дочь Михаила Всеволодовича Черниговского) держала Ростовское и Белозерское княжества при своих сыновьях Борисе Ростовском (род. в 1231 г.) и Глебе Белозерском (род. в 1237 г.) [43, с. 19–21, 154]. В 1248 г. Борис женился на дочери Муромского князя Ярослава Святославича, но, даже несмотря на совершеннолетие, мать продолжала играть важную политическую роль при своих сыновьях. В следующем 1249 г. Борис с младшим братом и Марией Михайловной находились во Владимире провожать в последний путь скончавшегося князя Василия Всеволодовича Ярославского [43, с. 22].

Анна, дочь Дмитрия Борисовича Ростовского и жена Михаила Ярославича Тверского, после гибели в Орде мужа в 1318 г. (в тверском плену умерла сестра хана Узбека Кончака, жена Юрия Даниловича Московского, который сумел настроить хана против тверского князя Михаила, и тот был по приказу Узбека убит) длительное время правила в Тверском княжестве (с 1319 по 1328 г.) [14, с. 18, 19]. Завещания тверских князей не сохранились, но, по мнению Е. Л. Конявской, косвенно о существовании духовной грамоты Михаила Ярославича свидетельствует фраза в Житии Михаила Ярославича о том, что, находясь в Орде и ожидая смерти, Михаил сыну Константину «приказываше къ княине и сыном своим, приказываше про отчину свою, и про бояре, и про тѣх, иже с нимъ были». Княгиня в этой фразе указана первой, хотя в обычном формуляре завещаний читалось: «даю радѣ с(ы)номъ своимъ и княгини своеи». Возможно, в следующей строке скрывалась фраза: «Приказываю дѣти свои своеи княгинѣ». Из сыновей Василий еще не достиг совершеннолетия, остальные были не женаты. На попечение матери, наиболее вероятно, передавался младший — Василий. Вместе с Константином и Василием Анна Дмитриевна бежала из Тверской земли во время Федорчуковой рати. А затем зимой 1327–1328 гг., когда Александр Михайлович отправился в Псков, Анна с Константином и Василием возвратились в Тверь и Константин принял Тверское княжение [14, с. 19].

В истории Московских Рюриковичей также есть примеры правления великих княгинь (Марии Александровны после смерти великого князя Семена Ивановича, Софьи Витовновны после кончины Василия I Дмитриевича, Елены Глинской после смерти Василия III Ивановича). В России в отличие от Западной Европы не сложился институт регентства, который мог стать легитимной основой для власти княгинь [15, с. 411–426]. Традиции московской патриархальной Руси препятствовали допущению жен великих князей к делам управления. Однако *de facto* княгини иногда осуществляли верховную власть в Московском княжестве от имени несовершеннолетнего наследника престола. В формулярах духовных грамот московских князей XIV–XV вв. можно увидеть прямые указания на передачу женам опеки, заботы, покровительства над сыновьями, которые можно охарактеризовать таким термином, как «феномен доверия». Рассмотрим пункты завещаний московских правителей, касающиеся их жен, и реконструируем внутривластическую обстановку, которая сложилась накануне смерти великих князей.

## Духовные грамоты Ивана Калиты

Впервые распоряжение относительно жены встречается в завещаниях Ивана Даниловича Калиты. По мнению Л. В. Черепнина, обе духовные грамоты являются двумя составленными одновременно завещательными актами (вариантами одной духовной), которые Иван Калита возил в Орду в 1339 г. [10, № 1, с. 7–11; 41, с. 29]. С точки зрения В. А. Кучкина, грамоты относятся к разному времени, по содержанию отличаются друг от друга, первое завещание Ивана Калиты было составлено в 1336 г., а второе — в 1339 г. [27, с. 214–222; 28; 29]. Иван Данилович приказал своих детей и свою княгиню старшему сыну Семену Ивановичу. В завещании он давал «ряд» своим сыновьям и жене, устанавливал порядок взаимоотношений между ними, распределил движимое и недвижимое имущество. У старшего сына Семена были младшие братья Иван и Андрей и сестры. По обоснованному мнению В. А. Кучкина, две дочери Мария и Феодосия, упоминаемые в завещательном распоряжении, происходили от второго брака Ивана Калиты с Ульяной, а старшая Фетинья родилась от первого брака с Еленой [27, с. 218]<sup>1</sup>. В связи с совершеннолетием Семена Ивановича речи, конечно, не шло о регентстве княгини Ульяны. В духовной грамоте говорилось о том, что младшие братья, великая княгиня с меньшими детьми поручаются покровительству и заботе старшего сына Семена: «А приказываю тобѣ, с(ы)ну своему Семену, братью твою младшую и княгиню свою с меншими дѣтми, по б(о)зѣ ты имь будешь печалникъ». Духовные грамоты Ивана Калиты содержат первое упоминание о владениях московских княгинь. Своей жене Ульяне «с меншими детми» (Марии и Феодосии) Иван Калита завещал волости Сурожиж, Мушкову гору, Радонеж, Бели, Ворю, Черноголовль, на Воре слободку Софроновскую, Вохну, Деиково Раменье, Данилищеву слободку, Машев, Селну, Гуслицу, Раменье, «что было за княгинею», села Михайловское, Луцинское, село у озера, Радонежское, Деигунинское, Тыловское, Рогож, Протасьевское, Аристовское, Лопастенское, Михайловское на р. Яузе, два села коломенские. Из городских волостей московский князь передал жене сбор осмничего (разновидность торговых пошлин) [28, с. 106–107; 29, с. 130]<sup>2</sup>. По наблюдению В. А. Кучкина, младшие дочери Ульяны в момент составления завещания были несовершеннолетними, поэтому именно мать должна была ведать управлением переданных мужем волостей, при нераздельности владений с дочерьми княгиня выступала верховным собственником всех завещанных владений [27, с. 220]. В духовной Ивана Калиты ничего не сказано о том, что княгиня Ульяна будет владеть волостями, селами пожизненно, однако, из завещания сына Калиты Ивана Ивановича 1359 г. становится понятно, что это подразумевалось в соответствии с существовавшей традицией пожалования владений княгиням. Вероятно, первые московские княгини еще не имели права передавать некоторые свои земли (купли, примыслы) по наследству. По мнению А. Б. Мазурова, вотчинных владений у московских княгинь ни в коломенских, ни в иных землях до конца XIV в. не существовало [37, с. 133]. Однако Е. Л. Конявская обратила внимание на раннее упоминание о куплях великих княгинь во втором завещании Ивана Калиты. В тексте говорится о селе Павловском «бабы нашее купля», т. е. о селе, приобретенном женой Александра Невского во второй половине XIII в. [13, с. 18, 19; 29, с. 131].

Духовная грамота Ивана Даниловича — первое из дошедших до нас завещаний московских князей. Ю. Г. Алексеев отмечает, что предшественники Ивана Калиты на московском столе письменных духовных грамот не составляли (о них не сохранилось никаких упоминаний в источниках), а, возможно, давали завещательные распоряжения в традиционной со времен Ярослава Мудрого форме устного «ряда»

<sup>1</sup> Княгиня Елена умерла в 1331 г. (ПСРЛ. Т. 1. Вып. 3. Л., 1928. С. 531).

<sup>2</sup> О локализации владений Ульяны см.: [8, с. 18–21; 36, с. 33–34, 41].

[3, с. 94–95]. Передавали ли московские правители до Ивана Калиты владения своим женам или нет, сказать трудно. Но исключать этого не следует. В семье Даниила Александровича, первого московского князя, родились семь сыновей и одна дочь, из которых после смерти Даниила 5 марта 1303 г. в живых остались сыновья Юрий, Иван, Александр, Борис, Афанасий и дочь Анна [23, с. 9–10]. Юрий Данилович Московский в первом браке был женат на дочери ростовского князя Константина Борисовича и имел дочь Софию, которая в 1320 г. вышла замуж за Константина Михайловича Тверского. Сам Юрий Московский после смерти в 1317 г. второй жены Агафьи-Кончаки, сестре хана Узбека, до своей кончины 21 ноября 1325 г., оставался вдовцом и не имел наследников мужского пола [23, с. 11–12]. Пожалования недвижимостью великих княгинь «на прокорм» практиковались в Древней Руси, хотя об этом сохранились единичные упоминания. Например, Волынский князь Владимир Василькович, умерший 10 декабря 1288 г., незадолго перед смертью повелел составить письменное завещание, где передавал своей жене княгине Ольге Романовне «по своему животѣ» «городъ свои Кобынь и с людми и з данью», а также села Городель «с мытом», Садовое и Сомино. Кроме того, жене достался монастырь Святых Апостолов вместе с селом Березовичи [11, с. 114–115]<sup>1</sup>. Таким образом, княгине завещались немалые территории с правом собирать дань и мыто. Бездетный князь не мог передать наследство сыновьям, основные владения («землю свою всю и городы») он завещал двоюродному брату луцкому князю Мстиславу Даниловичу [13, с. 9].

Из договора Московского великого князя Симеона Ивановича с братьями Иваном и Андреем Ивановичами, составленного ок. 1350–1351 гг. (по Л. В. Черепнину [10, № 2, с. 12; 42, с. 22]), в марте-мае 1351 г. (по В. А. Кучкину [18, с. 131–140]), выясняется, что Симеону передала по завещанию земли его тетка княгиня Анна, которую исследователи убедительно идентифицируют с дочерью Даниила Московского, вышедшей замуж за рязанского князя, возможно, за Александра Михайловича Пронского либо Ивана Ивановича Коротопола [22, с. 7–9; 5, с. 71–72; 1, с. 8–9]. В dokonчании с братьями Симеон указал на доставшееся ему от родственницы владение: «Или что ма благословия которыми волостыи тетка моа княгиня Анна, Заечковым... Тешевым... свободкою, или что есмь прикупил Забереги» [10, № 2, с. 12]<sup>2</sup>. В. А. Кучкин добавляет еще одну волость Гордошевичи, полученную Симеоном от тетки Анны, утраченную в дефектном тексте договора Симеона с братьями 1351 г., но упоминающуюся в завещании московского князя вместе с волостью Заячковым [10, № 3, с. 13; 22, с. 8–9]. По наблюдениям историка, эти волости лежали в бассейне среднего течения р. Протвы южнее Вереи и Боровска, входивших в состав Рязанского княжества, следовательно, тоже были рязанскими<sup>3</sup>. Судя по расположению этих волостей, они не могли быть завещаны Анне отцом Даниилом Московским, а, очевидно, были получены княгиней по завещанию от мужа.

### **Завещание Симеона Ивановича Гордого**

Следующая духовная грамота, которая содержит ценную информацию о передаче власти и земель великой княгине, это духовная грамота Семена (Симеона) Ивановича [10, № 3, с. 13–14; 30]. Документ был составлен в период между 18 марта —

<sup>1</sup> Полное собрание русских летописей (ПСРЛ). Т. 2. СПб., 1908. С. 903–904.

<sup>2</sup> О местонахождении указанных волостей княгини Анны см.: [36, с. 56, 58; 22, с. 8–9; 9, с. 31–32].

<sup>3</sup> В. А. Кучкин помимо волости Гордошевичи, ссылаясь на договор московского князя Дмитрия Ивановича с его двоюродным братом серпуховским князем Владимиром Андреевичем 1372 г., допускает владение Анной соседними с Заячковым и Гордошевичами волостями Вышгородом, Рудью, Кропивной, Гремичами и Сушевым [21, с. 264; 22, с. 8–9].

26 апреля, по мнению Л. В. Черепнина [42, с. 25], либо 24–25 апреля 1353 г., с точки зрения В. А. Кучкина [24, с. 104–106]. Один из важных датирующих признаков душевной грамоты Симеона для В. А. Кучкина — это имя Созонт, которым Симеон обозначен в интитуляции: «Се аэз, худый грѣшныи рабъ б(о)жии Созонтъ». С точки зрения исследователя, Созонт — это монашеское имя Семена, следовательно, завещание было составлено после принятия московским князем схимы за один-два дня до смерти [24, с. 104–106]. Однако Ф. Б. Успенский и А. Ф. Литвина в недавно опубликованной монографии подтвердили точку зрения М. Н. Тихомирова, доказав, что Созонт было не иноческим, а крестильным именем Семена Ивановича [41, с. 33, 39; 35, с. 45–47, 67–72, 80, 88–89]. Следовательно, духовная была составлена Созонтом-Симеоном Ивановичем еще до пострига.

В инскрипции грамоты Семена Ивановича в отличие от завещания Ивана Калиты, обращавшегося к своим сыновьям и жене («даю рад с(ы)н(о)м своимъ и княгини своѣи»), указана лишь одна жена («даю рад своѣи княгинѣ»). Кроме этого, в завещании Симеона Гордого встречается упоминание наравне с великой княгиней дяди Василия: «велѣл ес[м]ь у нее быти своему дадѣ Василью» [30, с. 123]. Согласно предсмертной воле московский князь приказывает свою княгиню, своего дядю и своих бояр братьям Ивану Звенигородскому и Андрею Серпуховскому: «А по б(о)зѣ приказываю своѣи [б]рат(ь)еѣ, княз(ю) Ивану и княз(ю) Ан[др]ѣю, свою княгиню и своег(о) [дадю] и свои бояре» [Там же].

Симеон Гордый умер 27 апреля 1353 г. от легочной чумы. В браке с Марией Александровной Тверской у московского князя родились 4 сына: Даниил, Михаил, Иван и Семен. В летописи сказано о смерти в марте 1353 г. двух младших сыновей Ивана и Семена<sup>1</sup>. Прямых данных о смерти старшего сына Даниила (род. 15 декабря 1347 г.) и Михаила (род. 7 сентября 1349 г.) нет. В. А. Кучкин полагает, что Даниил и Михаил к моменту составления завещания были живы [17, с. 151–158; 23, с. 15].

По мнению В. А. Кучкина, главная причина отсутствия сыновей в завещании заключалась в том, что «выделяя доли наследникам, жене и двум сыновьям, Симеон безнадежно дробил бы свои владения и сводил бы на нет перспективы сохранения за своим потомством великокняжеского стола в Москве и во Владимире. Ведь сильнее любого из его сыновей становился каждый из братьев Симеона. Вот почему великий князь своим завещанием воспрепятствовал мельчанию своих владений и сохранил их единство, передав в руки жены» [17, с. 158].

Можно предложить более простое объяснение отсутствия старших сыновей Семена Ивановича в его духовной грамоте. Их просто не было в живых к моменту написания завещания [39, с. 170; 43, с. 25]. Данное наблюдение, к сожалению, невозможно подтвердить в связи с полным отсутствием летописных данных о времени смерти Даниила и Михаила. Однако отсутствие в завещании московского князя даже малейшего намека на старшего сына Даниила, которому накануне смерти отца было бы 5 лет и 4 месяца, и Михаила, которому исполнилось бы 3 года и 7 месяцев, выглядит беспрецедентным. Ко времени составления первой духовной грамоты Ивана Калиты в 1336 г. его старшему сыну Семену (род. 7 сентября 1317 г.) исполнилось 18 полных лет, а младшему Андрею (род. 4 июля 1327 г.) 8 лет [23, с. 12; 28, с. 106–107]. В первом фрагментарно сохранившемся завещании Дмитрия Ивановича (январь 1372 г.) наследником прикупленных Дмитрием Донским и его братом Иваном Ивановичем сел, починков объявлялся только появившийся на свет сын Василий (род. 30 декабря 1371 г.), а во второй духовной грамоте завещатель поделил земли Московского княжества между всеми своими сыновьями, причем младшему сыну Юрию (род. 26 ноября 1374 г.) исполнилось

<sup>1</sup> ПСРЛ. Т. 18. СПб., 1913. С. 98.

тогда 14,5 лет, Ивану (появился на свет в первой половине 1378 г.) 11 лет, Андрею (род. 14 августа 1382 г.) чуть больше 6,5 лет, а Петру (род. 29 июля 1385 г.) 3 года и 9 месяцев [23, с. 19; 33; 34]. Если бы у Семена Ивановича были живы сыновья, он, согласно установившейся традиции наследования земель внутри московского княжеского дома, обязательно должен был распределить между ними владения и власть, но великий князь этого не сделал.

Что касается упоминания дяди в завещательном распоряжении Семена Ивановича, то В. А. Кучкин убедительно доказал, что под словом «дядя» имелся в виду дядька, воспитатель, кормилец, и что речь шла о Василии Протасьевиче-Вельяминовиче [17, с. 153–156]. Об отождествлении Василия тысяцкого, упомянутого в договоре Семена Ивановича с братьями 1348 г. [10, № 2, с. 13], с московским тысяцким Василием Протасьевичем, писал еще С. Б. Веселовский [4, с. 212–213]. Однако А. Е. Пресняков и Л. В. Черепнин, напротив, считали, что под Василием тысяцким в 1348 г. подразумевался В. В. Вельяминов, старший сын Василия Вельяминовича [39, с. 167–168, прим. 5; 33, с. 27]. По данным С. Б. Веселовского, Василий Протасьевич умер в период между 1347–1356 г. [4, с. 212–213]. Известно, что после него московским тысяцким был Алексей Петрович Хвост Босоволков, убитый 3 февраля 1357 г.<sup>1</sup> Главное возражение против отождествления тысяцкого Василия с Василием Вельяминовым заключается в том, что в dokonчании 1348 г. тот вряд ли мог быть записан ранее своего тестя боярина Михаила Александровича [10, № 2, с. 13]. В тексте Рогожского летописца в статье под 6866 (1357/1358 г.) сохранилась запись, связанная с возвращением великого князя Ивана Ивановича из Орды: «а што бояре были на Рязани Михаило, зять его Василей Васильевич(ъ), а техъ въ Ордѣ принялъ»<sup>2</sup>. В летописце помещено косвенное указание на участие в заговоре против А. П. Хвоста Босоволкова Михаила Александровича и Василия Васильевича, которые после убийства Босоволкова бежали в Рязань, а немного позже стали искать прощения у московского князя Ивана Ивановича и выехали из Рязани в Орду: «Тое же зимы [1357 г. — АК] по послѣдънемуу поути болшии бояре Московские того ради оубиства отъехала на Рязань съ женами и зъ дѣтьми» [4, с. 214–215]<sup>3</sup>. Видно, что Василий Вельяминов записан в нарративном источнике перед его тестем Михаилом Александровичем.

В договоре Семена Ивановича с братьями 1348 г. помимо тысяцкого Василия фигурирует великокняжеский боярин с отчеством «Васильевич» (в связи с дефектами текста dokonчания его имя выкрошилось и не поддается прочтению), указанный в списке бояр-послухов после Михаила Александровича и перед Василием Окатьевичем [10, № 2, с. 13]<sup>4</sup>. Можно предположить, что это сын тысяцкого Василия Протасьевича-Вельяминовича Василий либо его младший брат Федор, носивший прозвище Воронеж (родоначальник Воронцовых-Вельяминовых). С. Б. Веселовский отмечал, что Федор Вельяминович был боярином при великом князе Симеоне и в малолетство Дмитрия Ивановича Московского [4, с. 216, 493]. В «Повести о митрополите Алексее» автор сообщает об игумене Московского Богоявленского монастыря Стефане, старшем брате Сергия Радонежского, что он был духовником великому князю Семиону, «также и Василью тысяцкому, и Феодору, брату его, и прочим боаром старѣйшим»<sup>5</sup>. Скорее всего, в dokonчании 1348 г. третьим среди послухов указан не Федор, а старший сын Василия Протасьевича Василий, поскольку перед ним записан его тесть

<sup>1</sup> ПСРЛ. Т. 15. Вып. 1. Пг., 1922. С. 65.

<sup>2</sup> Там же. С. 66.

<sup>3</sup> Там же. С. 65.

<sup>4</sup> Собрание государственных грамот и договоров. Ч. 1. М., 1813. № 23. С. 37.

<sup>5</sup> ПСРЛ. Т. 11. СПб., 1897. С. 31.

Михаил Александрович [17, с. 153]. И в поминальной записи древнейшего синодика Успенского собора Московского Кремля, как и в договоре 1328 г., первым зафиксирован тысяцкий Василий Вельяминович, после него Михаил Александрович, а вслед за ними тысяцкий Василий Васильевич Вельяминов<sup>1</sup>. Василий Васильевич Вельяминов не мог быть указан тысяцким в dokonчании 1348 г., поскольку должность московского тысяцкого могла ему достаться лишь после гибели Алексея Хвоста Босоволкова, тысяцкого в период после 1348 г. (составления текста dokonчания Симеона Гордого с братьями, где тысяцким назван Василий Протасьевич, а сам Алексей Петрович находился в опале) и 3 февраля 1357 г. (своей смерти<sup>2</sup>) [4, с. 244; 10, № 2, с. 13]. Указанный период можно сузить. Если ко времени написания завещания Семена Ивановича был жив его дядя московский тысяцкий Василий Протасьевич, то Хвост Босоволков находился на должности тысяцкого после марта-апреля 1353 г. до 3 февраля 1357 г.

Трудно согласиться с мнением В. А. Кучкина о том, что под дядей, воспитателем в духовной грамоте Семена Ивановича подразумевался не дядя самого Симеона, а кормилец его сыновей, поскольку, когда родился Семен (в 1317 г.), тысяцким был отец Василия Протасьевича Протасий Федорович (указан тысяцким в 1326 г.) [17, с. 156]. К 1326 г., когда тысяцкий Протасий впервые упоминается в источниках (в Житии митрополита Петра<sup>3</sup>), он уже был зрелым человеком. Последний раз боярин Протасий указан в известии о закладке церкви Богоявления в 1340 г., вскоре после этого он умер [4, с. 212]. Родословцы сообщают о том, что Протасий Федорович начал службу при дворе Даниила Александровича, отца Ивана Калиты, и, очевидно, являлся его боярином, поскольку вместе с великим князем прибыл из Владимира в Москву: «А у Федора сын Протасей, приехал из Володимера с великим князем Данилом, а был у великого князя Ивана Даниловича тысеткой»<sup>4</sup>. Известно, что малолетнего князя Даниила воспитывал его дядя великий князь Владимирский Ярослав Ярославич. После смерти Ярослава в 1271 г. Даниил стал самостоятельно править в Московском княжестве<sup>5</sup>. 5 марта 1303 г. Даниил Московский скончался<sup>6</sup>. Следовательно, службу Протасия Федоровича в боярах Даниила Александровича следует отнести ко времени между 1271–1303 гг. Только при Иване Калите (а не его старшем брате Юрии Даниловиче) Протасий стал тысяцким, поэтому можно высказать предположение, что Протасий мог являться дядей, воспитателем Ивана Даниловича (род. не позднее 1284 г. [23, с. 12]).

Любопытно, что Протасий Федорович носил два имени. Его также звали Вениамином (от этого имени впоследствии пошла фамилия Вельяминовых). С. Б. Веселовский специально не занимался вопросом о двуименности Протасия-Вениамина, однако отметил: «Неизвестно, был ли Протасий Федорович “Вельяминовым”, т. е. внуком или потомком Вениамина, кстати сказать, неизвестного родословной легенде, или Протасий было его прозвище, а “прямое”, или “молитвенное”, имя было Вениамин» [4, с. 212]. Историк оказался недалек от истины. Протасием будущий тысяц-

<sup>1</sup> Древняя Российская вивлиофика. Ч. 8. М., 1788. С. 450; Синодик Успенского собора Московского Кремля. XV в. // ОР ГИМ. Синодальное собр. № 330. Л. 67 об.; Список Синодика Успенского собора Московского Кремля. Конец XV в. // РГАДА. Мазуринское собр. (Ф. 196). Оп. 1. Ед. хр. 289. Л. 154 об.

<sup>2</sup> ПСРЛ. Т. 18. С. 99 (смерть датирована 3 февраля 6864 года по мартовскому стилю).

<sup>3</sup> ПСРЛ. Т. 11. СПб., 1897. С. 129.

<sup>4</sup> Редкие источники по истории России. Вып. 2. М., 1977. С. 65; Родословная книга по трем спискам // Временник Общества истории и древностей Российских. Кн. X. М., 1851. С. 90; Род Воронцовых-Вельяминовых (родословная роспись конца XVII в. в копии начала XX в.) // Архив СПб ИИРАН. Ф. 131 (Ю. В. Татищева). Оп. 1. Ед. хран. 108. Л. 12.

<sup>5</sup> ПСРЛ. Т. 15. М., 2000. С. 474; Т. 18. С. 72, 74.

<sup>6</sup> ПСРЛ. Т. 1. Вып. 2. Л., 1927. С. 486.



кий был наречен в честь мученика Протасия Медиоланского. В православном именослове имеется только одна дата поминания Протасия — 14 октября. В этот день Церковь празднует память святых мучеников Назария, Гervasия, Протасия и Келсия, принявших мученическую смерть в Медиолане при римском императоре Нероне<sup>1</sup>. Протасий было публичным именем, которое использовалось в повседневной жизни, быту, обиходе, на службе. Под именем Протасий тысяцкий фигурирует в Житиях митрополита Петра и Сергия Радонежского, записи о закладке церкви Богоявления в домово́й книге Богоявленского монастыря [4, с. 212]<sup>2</sup>. Однако в древнейшем синодике Московского Успенского собора записан не Протасий, а Вениамин Федорович с сыном Василием Вельяминовичем<sup>3</sup>. Следовательно, Вениамин — это прямое или молитвенное имя Протасия, данное ему при крещении. Именины Вениамина в течение года празднуются более десятка раз. Но очевидно, что новорожденный был наречен при крещении во имя священномученика диакона Вениамина Персидского, именины которого отмечаются 13 октября<sup>4</sup>, за день до поминания Протасия Медиоланского.

Протасий вряд ли был дядей Симеона Гордого, родившегося в 1317 г., поскольку к этому времени достиг зрелого возраста сын Протасия Василий. В княжение Семена Ивановича Василий Протасьевич стал тысяцким неслучайно. Он унаследовал от отца звание московского тысяцкого потому, что воспитывал сына великого князя Ивана Калиты Семена.

В завещании Симеона Гордого 1353 г. «своим дядей» великий князь называл не воспитателя своих детей Василия Васильевича Вельяминова, а собственного воспитателя, дядю, тысяцкого Василия Протасьевича, который находился уже в преклонном возрасте. Семен Иванович употребляет личное местоимение «свой» применительно к дяде («свой дядя») точно также, как и к своей жене («своя княгиня»). Сын Василия Василий Васильевич Вельяминов стал дядей племянника Семена Ивановича Дмитрия Ивановича (род. 12 октября 1350 г.<sup>5</sup>). В жалованной грамоте новоторжцу Евсевию, датированной 1363–1374 гг., Дмитрий Московский приказывает его блюсти «дядѣ св[ое]му Василью тыс(а)цкому» [2, с. 260]. Заметно, что и Дмитрий называл своего наставника «дядей своим». Василий Васильевич мог занять место московского тысяцкого только после смерти Хвоста Босоволкова в 1357 г., и очевидно тогда же он начал исполнять функции дяди, воспитателя Дмитрия Ивановича (княжичу в то время было немногим более 6 лет). Василий Васильевич Вельяминов скончался 17 сентября 1374 г. и был похоронен в Московском Богоявленском монастыре<sup>6</sup>.

Вероятно, в связи с ранними смертями всех сыновей Симеон Гордый составил завещание в пользу супруги Марии Александровны, которой передавал владения, полученные им от отца Ивана Калиты: города Коломну и Можайск «с волостми и съ селы и з бортью» (благословение отца великого князя Ивана Калиты), волости Заячков (благословение тетки княгини Анны), Гордошевичи, жеребей тамги в Москве, в городском уезде Москвы села Напрудское, Новое на Кулавне, Островское, Орининское, Малаховское, Копотенское, Остафьевское на р. Клязьме, Илмовское, Хвостовское на р. Клязьме, Деигуинское, село на Сулишине погосте, свою куплю село Самаровское в Переяславле, села Романовское на

<sup>1</sup> Архимандрит Сергей. Полный месяцеслов Востока. Т. 2. Святой Восток. М., 1876. С. 273.

<sup>2</sup> ПСРЛ. Т. 21. Первая половина. СПб., 1908. С. 328–329; Т. 11. С. 129.

<sup>3</sup> Древняя Российская вивлиофика. Ч. 8. С. 450; Синодик Успенского собора Московского Кремля. XV в. Л. 67 об.; Список Синодика Успенского собора Московского Кремля. Конец XV в. Л. 154 об.

<sup>4</sup> Архимандрит Сергей. Полный месяцеслов Востока. Т. 2. С. 272.

<sup>5</sup> ПСРЛ. Т. 18. С. 97.

<sup>6</sup> ПСРЛ. Т. 18. С. 115 (дата 6882 года дана по мартовскому стилю).

р. Киржаче, Ортаковское в Юрьевской волости, свою куплю (приобретенную у Ивана Овцы) село Семеновское во Владимирской волости, село Александровское на Костроме, свою куплю (у Ивана Друцкого) село в Дмитрове, свою куплю (у князя Семена Новосильского) село Заберег [30, с. 123–124]. Дядя Симеона Гордого старейший боярин и московский тысяцкий Василий Протасьевич по замыслу великого князя должен был обеспечивать защиту и поддержку великой княгини, находиться неотлучно при ней («велѣл ес[м]ь у нее быти своему дядѣ Василью»). Авторитет первого боярина думы, его политический вес и могущество (тысяцкий командовал «тысячей», т. е. московским городским ополчением, возглавлял администрацию Москвы, ведал судопроизводством) должны были помочь Марии Александровне сохранить отчину московских великих князей.

Фактически не брат Иван Иванович, а жена великая княгиня Мария становилась главной наследницей Семена Ивановича, ей переходили земли, составлявшие ядро Московского княжества. Как уже отмечалось, в отличие от отца Ивана Калиты, установившего ряд (договор) своим сыновьям и жене, Симеон Гордый дал ряд исключительно своей жене великой княгине. Однако, по меткому замечанию Ю. Г. Алексеева, княгиня Мария Александровна становилась не столько политической, сколько личной наследницей мужа, политическими наследниками князя являются прежде всего его братья, на которых и возлагается общий контроль за исполнением распоряжений Семена: «Положил есмь на б(о)зѣ и на вас, на свои [братья, та]ко имети блюсти по нашему докончанью, тако т[огда м]ы ц[е]ловали кр(е)сть оу отна гроба» [3, с. 101]. Неслучайно полное умолчание в завещании о Москве, основном объекте власти московского князя: «Бездетный князь Семен не может распоряжаться столицей княжества, которой он по духовной отца владел совместно с братьями. После него к братьям, естественно, переходит его доля и в управлении Московским княжеством как политическим целым» [3, с. 101]. Мария Александровна, как и другие московские великие княгини, не получила права участия в управлении столицей наравне с братьями великого князя, ей была передана только часть московских пошин (тамги). В связи с особой политической ролью, которую Семен отводил своим братьям, он в итоге приказал им свою жену, дядю и всех своих бояр: «А все есмь се положил на б(о)зѣ и на свои братѣ на князи на Иванѣ и на князи на Андрѣи» [30, с. 124].

Назначение жены своей преемницей в политической обстановке того времени было труднореализуемой задачей. По справедливому наблюдению В. А. Кучкина, «Владимирское великое княжение не было отчинным наследственным владением московских князей. Симеон не мог назначать управлять им свою княгиню, Владимирский великокняжеский стол находился под контролем ордынского хана, который и давал этот стол политически благонадежному по отношению к нему русскому князю. Полагать, что Орда сделает Марию Александровну преемницей своего мужа на владимирском столе, было абсурдом» [17, с. 158]. Несмотря на личные предпочтения Семена Ивановича, великокняжеский стол перешел к его брату звенигородскому князю Ивану Ивановичу Красному (род. 30 марта 1326 г. [23, с. 12]), который отобрал у великой княгини Марии значительную часть завещанных ей владений и материальных поступлений от пошин. К моменту написания завещания Иваном Ивановичем одни земли у нее частично были уже отняты, другие, согласно второй духовной Ивана Ивановича (1359 г.), «по ее животе» перешли его жене и сыновьям [21, с. 252–254, 264–266].

### **Духовные грамоты Ивана Ивановича Красного**

Сохранились две духовные грамоты Ивана Ивановича. По мнению Л. В. Черепнина, обе духовные являются противнями (списками), сделанными на основе одного

черновика, около 1339 г. [10, № 1, с. 7, 11; 42, с. 29]. С точки зрения В. А. Кучкина, это два разных завещательных акта, причем второй вариант духовной, опубликованный Л. В. Черепниным в сборнике документов «Духовные и договорные грамоты великих и удельных князей», на самом деле был составлен раньше первого экземпляра, весной-летом 1359 г., а вторая духовная грамота появилась в октябре — первой декаде ноября 1359 г. [21, с. 240–242].

Иван Иванович Красный восстановил формулировку духовной грамоты отца Ивана Калиты о ряде своим детям и княгине, но добавил к ним своего двоюродного брата Владимира Андреевича Серпуховского. В интитуляции грамоты помещена строка: «даю радъ своимъ с(ы)н(о)мъ, княз(ю) Дмитрею и княз(ю) Ивану, и своему брат(а)ничу, княз(ю) Володимеру и свои княгини». Города Можайск и Коломна со всеми волостями, селами, тамгою, бортью и со всеми пошлинами, входившие в домен князей Московских, завещались старшему сыну Дмитрию. Передача Дмитрию Можайска и Коломны означала, что они были отняты Иваном Ивановичем у вдовы Семиона Гордого Марии, которая получила два важнейших после Москвы центра с округами по духовной мужа [21, с. 254]. Несмотря на юный возраст наследника престола Дмитрия Ивановича (род. 12 октября 1350 г.), вероятно, памятуя о предсмертной воле своего старшего брата в отношении его жены Марии Александровны, Иван Иванович в своем завещании не стал усиливать роль супруги, передав основную территорию Московского княжества сыновьям. Да и размеры владений, доставшиеся княгине Александре от мужа, были весьма скромными, часть сел «на прожиток» ей была пожалована из удела Марии Александровны. По обоснованному мнению В. А. Кучкина, Иван Иванович сознательно отверг средневековые юридические нормы, согласно которым до совершеннолетия детей их опекала мать и поэтому они не могли непосредственно наследовать имущество и владений отца, и выделил уделы своим малолетним наследникам: «Политические расчеты великого князя вели к игнорированию утвердившихся в обществе правовых норм и установлению своих, расхившихся с общепринятыми, в интересах собственной семьи, главным образом сыновей, которые должны были стать преемниками Ивана на великокняжеском стале» [21, с. 247–248].

В текстах двух духовных грамот Ивана Ивановича упоминаются владения за княгиней Марией, вдовой великого князя Симеона Гордого, переданные ей «до ее живота» (пожизненно), а «по ее животъ сыну моему, князю Дмитрию»: волости Городна, Мезынь, Песочна, Середокоротна, Похряне, Усть-Мерска, Брашева, Гвоздна, Сельцо, Ивань, Деревни, Маковец, Левичин, Скулнев, Канев, Кошира, Гжеля, Горки, Горетовка, Мещерка, село в Похрянском уезде на р. Северке, села Малино, Холмы, Костантиновское, Орининское, Островское, Копотенское, Микульское, Малаховское, Напрудское, Илмовское, Новое [31, с. 98; 32, с. 94–95]<sup>1</sup>. За Марией Александровной на юго-западе от Москвы на границе с Рязанским княжеством находились также волости Заячков и Заберег (Заберега) «с мѣсты», которые после ее смерти должны были достаться жене Ивана Ивановича Александре [31, с. 100; 32, с. 98]. Несмотря на конфискацию деверем значительной доли владений, Мария сохранила за собой крупный массив земель (22 волости, 3 коломенских села, 9 подмосковных сел), который по объему значительно превышал удел жены Ивана Ивановича.

В завещаниях Ивана Ивановича фигурирует княгиня Ульяна (вдова Ивана Калиты). О ней сказано, что по духовной Ивана Даниловича она владеет волостями, селами, осмничим «до своего живота», а после ее смерти ее владения должны быть поделены между князьями Дмитрием, Иваном, Владимиром Андреевичем

<sup>1</sup> Подробнее о локализации волостей и сел Марии Александровны см.: [8, с. 22–24; 21, с. 230–231, 255–256, 265; 37, с. 67–78; 9, с. 28–30, 33].

Серпуховским и женой Ивана Ивановича Александрой «на четверо, безъ обиды». При этом волость Сурожиж и село Лучинское по указанию великого князя Ивана Московского передавались дочери Ульяны [31, с. 99–100; 32; с. 96, 99]. Очевидно, что под дочерью Ульяны имелась в виду ее вторая, младшая дочь Феодосия, поскольку старшая дочь Мария к маю 1359 г. умерла [18, с. 264, 272]. Княгиня Феодосия скончалась к маю 1389 г., так как по второму завещанию Дмитрия Донского волость Сурожиж передавалась им своему сыну Юрию Звенигородскому, а село Лучинское — сыну Андрею Можайскому [34, с. 133, 134].

Своей жене Александре Иван Иванович завещал скромный по размерам удел: коломенские волости Похряне, Песочну, Середокоротну, село Лысцовское, на Москве сельцо Семцинское, в Звенигороде волости Угож, Великую слободу Юрьеву, села Кляповское, Белцинское, Новое, и треть «из дву жеребьевъ» московской тамги. После смерти великой княгини эти владения под Москвой и Звенигородом должны были быть поделены между князьями Дмитрием и Иваном, «в которого оуздъ, то того и есть» [31, с. 99; 32; с. 97]<sup>1</sup>. Статья о передаче Александре коломенских волостей Похряне, Песочни, Середокоротны вступает в противоречие с предшествующим ей пунктом завещания о держании тех же самых волостей Марией Александровной «до живота». Поэтому не исключено, что Мария данные ей мужем владения все же утратила, и Иван Иванович передавал их своей жене [21, с. 263–264].

Можно согласиться с мнением В.А. Кучкина о том, что завещательные акты Ивана Ивановича отразили достигнутый компромисс внутри московского княжеского дома, поскольку за вдовой Семена Ивановича Марией, несмотря на захват у нее Коломны, Можайска, нескольких коломенских волостей, было оставлено большинство коломенских волостей и волостей на юго-западе Московского княжества. Своими завещательными актами Иван Московский обеспечил преемственность великокняжеской власти за старшим сыном Дмитрием [21, с. 278–280].

### **Завещания Дмитрия Ивановича Донского**

До нашего времени дошли два завещания Дмитрия Ивановича. Первую духовную грамоту Л.В. Черепнин датировал 1375 г., а вторую грамоту — периодом между 13 апреля — 16 мая 1389 г. [10, № 8, с. 24–25; № 12, с. 33–37; 42, с. 58–59]. С точки зрения В.А. Кучкина, первая душевная грамота Дмитрия Ивановича была написана в январе 1372 г., а второй завещательный акт — в период между 25 марта — 16 мая 1389 г. [25, с. 62–67, 71; 26, с. 122–123; 33, с. 110; 34].

Первое завещательное распоряжение Дмитрия Донского содержит значительные утраты текста и начинается со статьи о передаче звенигородских волостей Замошской слободы, Рузы, Угожи, Вышгорода, Истервы, Дмитриевой слободы жене Евдокии Дмитриевне и «дѣтемъ», т. е. дочерям [25, с. 68; 33, с. 110]. Женой Дмитрия Ивановича была Евдокия Дмитриевна, старшая дочь князя Суздальско-Нижегородского Дмитрия Константиновича (другая его дочь Мария вышла замуж за боярина Микулу Васильевича Вельяминова, сына тысяцкого Василия Васильевича Вельяминова) [23, с. 17; 16, с. 238–239].

К моменту составления второй духовной грамоты Дмитрия Донского его старшему сыну Василию (род. 30 декабря 1371 г.<sup>2</sup>) исполнилось 17 лет, возраст достаточно юный для правителя, когда ему еще требуются наставники. Кроме Василия у Дмитрия имелись младшие сыновья Юрий, Андрей, Петр, Иван, упоминаемые в тексте заве-

<sup>1</sup> О локализации коломенских владений княгини Александры см.: [8, с. 24–25; 37, с. 67–79; 21, с. 262–263].

<sup>2</sup> ПСРЛ. Т. 15. Вып. 1. С. 99.

щания, и Константин (родился за несколько дней до смерти Дмитрия Донского). Именно в духовной грамоте Дмитрия Донского впервые появляется фраза, отразившая построение новой модели взаимоотношений между сыновьями великого князя и их матерью. В дальнейшем это нововведение будет неоднократно повторяться в завещаниях Василия I Дмитриевича, Василия II Темного: «Приказываю дѣти свои своеи великои кнагинѣ. А вы, дѣти мои, живите заодин, а матери своее слушаите во всем» [34, с. 132]. Великая княгиня по завещанию выступала в роли гаранта выполнения воли мужа, а также в роли арбитра во внутрисемейных спорах, разделе владений между сыновьями [3, с. 106; 26, с. 126, 180]. Начиная с духовного завещания Дмитрия Донского, жены московских правителей стали официально выступать гарантами исполнения завещаний своих мужей<sup>1</sup>. Отныне после смерти супругов великим княгиням поручался раздел выморочных владений своих детей, пересмотр состава уделов, в случае, если кто-то из сыновей утратит владение, распределение прежнего удела князя, который вступал в права главы княжеского дома [12, с. 180–181]. Предсмертная воля Дмитрия Ивановича символизировала особое доверие к Евдокии Дмитриевне и большую ответственность, которая на нее возлагалась.

Дмитрий Донской первым из московских князей выделил своей жене владения из уделов сыновей. Великая княгиня получала свою долю во владениях своих детей и становилась полноправным членом московского правящего дома. Евдокии Дмитриевне Дмитрием были пожалованы из владений старшего сына Василия волости Юлка в Переяславле, Иледам и Комела в Костроме, волости Канев, Песочня в Коломне, села Малинское и Лысцово, из удела Юрия Звенигородского Соль Галицкая, волость Юрьева слобода в Рузе, волости Суходол с Истью и Истервою в Звенигороде, села Одреевское и Каменское, из удела Андрея Можайского село Вольское на Белоозере и волость Шаготь и Милолюбьский ез в Пошехонье, села Одреевское во Владимире, село Доброе в Переяславле, Веряя, волость Числов в Можайске, село Луцинское (Лучинское) на р. Яузе под Москвой, из владений сына князя Петра Дмитровского волости Ижво и Сяма в Дмитрове. После смерти вдовой княгини эти земли должны были вернуться в уделы сыновей Дмитрия Донского [34, с. 134]<sup>2</sup>.

В вотчину жене Дмитрий Иванович передал свои «примыслы» Скирменовскую слободку с Шепковым, волость Смолянскую с Митяевским почином, с бортью и вышегородскими бортниками, волости Кропивну с кропивенским, исенским, гордошевскими и рудскими бортниками, Желескову слободку с бортью и с селом Ивановым Хороброва, Исконскую слободку, Кузовскую слободку, в Коломне Самоилецев починок с деревнями, Савельевский починок, села Микульское, Бабышево, Ослебятевское, в Подмосковье села Семцинское с Ходынскою мельницей, Остафьевское и Илмовское, в Юрьеве села Петровское, Фроловское и Елох, а также волости Холхол и Заячков, и купли самой княгини села Лохно, Репенское и Лыткинское [34, с. 134].

Во втором завещании Дмитрия Донского упоминаются также «примыслы» Феодосии волости Суда на Белоозере, Колашна и Слободка, которыми она благословила Дмитрия Московского, и волости Городок и Волочок, завещанные ею Евдокии Дмитриевне. После смерти Феодосии все эти волости должны были отойти к великой княгине Евдокии. «Примыслы» Дмитрия Донского и Феодосии наделялись особым статусом, их можно было отчуждать по усмотрению Евдокии: «А тѣми своими примыслы всѣми бл(аго)с(ло)вляю кнагиню свою, а в тѣхъ примыслѣх волна моѡ кнагини, с(ы)ну ли которому дасть, по д(у)ши ли дасть. А дѣти мои в то

<sup>1</sup> Духовные и договорные грамоты великих и удельных князей XIV–XVI вв. № 17. С. 45 (духовная грамота Владимира Андреевича Серпуховского 1409/1410 г.); № 21. С. 57–58; № 22. С. 60 (второе и третье завещания Василия I Дмитриевича 1420–1425 гг.); № 61. С. 193–194 (духовная грамота Василия II Васильевича 1462 г.).

<sup>2</sup> О локализации владений Евдокии Дмитриевны см.: [8, с. 33–34; 36, с. 77; 26, с. 139].

не вступаютс(а)»[Там же]. Феодосия являлась дочерью Ивана Калиты и женой белозерского князя Федора Романовича [7, с. 23–25]. После гибели Федора Романовича с сыном в Куликовской битве 1380 г. Белоозеро перешло под контроль Дмитрия Донского [6, с. 25]. Вероятно, Феодосия получила волости после сентября 1380 г. и перед своей смертью по завещанию передала их своему племяннику Дмитрию Донскому и его жене.

По верному заключению В.А. Кучкина, выделение Дмитрием Донским части своих владений жене в личную собственность было связано со значительным расширением владений московского великого князя и передачей им своей жене прав гаранта соблюдения условий его завещания [22, с. 11, прим. 13].

Исходя из содержания второй духовной Дмитрия Донского, можно сделать вывод о том, что Мария Александровна еще при жизни<sup>1</sup> утратила к 1389 г. большую часть своего удела, коломенские волости Мещерку, Песочню, Брашеву, Сельцо, Гвоздну, Ивани, Гжелю, Деревню, Левичину, Скулнев, Маковец, Каневу, Городну, Похряне, Усть-Мерску, московские села Малаховское, Костантиновское, Островское, Орининское, Копотенское, Малино, которые переходили старшему сыну Дмитрия Московского Василию. Волость Заберега и село Напрудское достались Андрею, село Новое Петру Дмитриевичам. Волость Заячков, села Илмовское и Микульское после смерти Дмитрия Ивановича должны были отойти жене Евдокии Дмитриевне [34, с. 132–134]. За Марией оставались лишь волости Мезынь, Середокоротна, Кошира, Горки, Горетовка, село на р. Северке. По мнению А.Б. Мазурова, к 1389 г. Песочня поглотила территорию Середокоротны [37, с. 68]. Следовательно, Дмитрий Донской не посчитался не только с завещанием своего дяди, но и отца, и забрал значительные владения у Марии Александровны [26, с. 144]. Любопытно, что Мария первой из московских княгинь завещала земли монастырю. Речь идет о волости Заберега, которую она пожаловала московскому кремлевскому Спасскому монастырю. Великая княгиня попыталась распорядиться волостью как своей вотчиной, личной собственностью, но Дмитрий Московский не оставил Заберегу за Спасским монастырем, а забрал ее себе и завещал сыну Андрею, приказав сыновьям давать обители взамен по 15 руб. ежегодно [26, с. 174; 34, с. 136].

В.А. Кучкин полагает, что в руках у Марии все же остались владения, ранее принадлежавшие тетке Семена Ивановича, Анне Даниловне, волости Вышгород, Рудь, Кропивна, Сушев, Гордошевичи, Гремичи, Заячков [26, с. 157], упоминаемые в договоре 1372 г. Дмитрия Ивановича с Владимиром Андреевичем Серпуховским [19, с. 77; 20, с. 12–13]<sup>2</sup>. Эти территории располагались на юго-западе Московского княжества, в бассейне верхнего и среднего течения р. Протвы и по условиям договора великого князя с двоюродным братом должны были отойти Владимиру Андреевичу после смерти Марии Александровны. В соответствии с волей Ивана Ивановича эти земли передавались «по животе» Марии Александровны жене московского князя Александре, но Александра умерла 27 декабря 1364 г.<sup>3</sup> В связи с этим пункт завещания о наследнике владений Марии был изменен, и земли в конечном счете должны были достаться Владимиру Серпуховскому. Докончание Дмитрия Ивановича с Владимиром Андреевичем 1372 г. интересно еще и тем, что в нем впервые встречается слово «удел» применительно к владениям московских княгинь. В договоре говорится о «княгинине оудѣле Оульанинѣ» [10, № 7, с. 23]<sup>4</sup>. Ранее термин «удел» для обозначения владений московских княгинь в духовных

<sup>1</sup> Мария Александровна умерла в 1399 г. (ПСРЛ. Т. 23. СПб., 1910. С. 137).

<sup>2</sup> Духовные и договорные грамоты великих и удельных князей XIV–XVI вв. № 7. С. 23.

<sup>3</sup> ПСРЛ. Т. 15. Вып. 1. С. 78.

<sup>4</sup> Ульяна умерла к 1372 г., поскольку в договоре Дмитрия Ивановича с Владимиром Андреевичем сказано о разделе между контрагентами дани, собиравшейся с удела великой княгини [20, с. 15–16].

завещаниях и dokonчаниях не встречается. Княгине-вдове Ульяне «до живота» по духовным мужа Ивана Калиты и сына Ивана передавались волости Мушкова гора, Радонеж, Бели, Воря, Черноголовль, на Воре слободка Софроновская, Вохна, Деиково Раменье, Данилищова слободка, Машев, Селна, Гуслица, Раменье, села Михайловское, село у озера, Радонежское, Деигуниинское, Тыловское, Рогож, Протасьевское, Аристовское, Лопастенское, Михайловское на р. Яузе, два села коломенских. Среди владений Ульяны нет ни одного города, указаны только волости и села. Следовательно, под уделом княгинь имелись в виду земли, передаваемые им пожизненно и составлявшие часть государственной территории Московского княжества в отличие от опричнины, которой они могли свободно распоряжаться [40, с. 120]<sup>1</sup>. В литературе отмечено, что великие княгини в XIV в. не имели уделов в собственном смысле этого слова, поскольку в отличие от братьев московского великого князя не владели городами, а только волостями и селами [3, с. 102; 38, с. 241]. По наблюдению А. Б. Мазурова, первой полноправной удельной правительницей по завещанию Владимира Андреевича Серпуховского, составленному в конце 1409 — начале 1410 г., в Московском княжеском доме стала Елена Ольгердовна: княгиня получила от мужа город Лужу с 15 волостями и 4 слободами, селами и деревнями [10, № 17, с. 47; 38, с. 241–242]. Если быть точными, то первой из московских княгинь, пожалованной городами по завещанию, стала Мария Александровна, которой Семен Иванович в 1353 г. передал Коломну и Можайск, хотя вскоре Иван Иванович отобрал у нее эти города. Однако речь не только об этом. Если говорить об уделах в узком значении слова, то великие княгини в XIV в., подобно братьям московского великого князя, действительно, не распоряжались городами и, как правило, не получали во владение города Московского княжества. Владения вдов несколько отличались от уделов мужских представителей московского правящего дома. Но если брать понятие «удел» в широком смысле, подразумевая под ним часть государственной территории, передаваемой пожизненно с предоставлением суверенных прав (полной административной, судебной, хозяйственной, налоговой автономии), то можно говорить о появлении у великих княгинь собственных уделов уже с конца княжения Ивана Калиты.

## Выводы

Суммируя все вышесказанное о московских княгинях, их владениях и политической роли по данным завещаний великих князей Московских XIV в., следует отметить, что с княжения Дмитрия Донского жена московского правителя становится высшим судьей в земельных спорах своих сыновей, верховным арбитром при возникновении конфликтов между старшим сыном и его младшими братьями. Дети не должны были выступать из воли матерей «ни в чем». В России в отличие от Западной Европы не сложился институт регентства. Поэтому ни в одном из завещаний московских великих князей XIV–XV вв. не говорится о назначении великих княгинь регентами. Однако в политической жизни могли возникнуть ситуации, когда великие княгини фактически становились соправительницами при своих малолетних детях. Кроме этого, в великокняжеской семье могли возникать конфликты из-за раздела выморочных уделов. Территория Московского княжества расширилась, увеличился объем

<sup>1</sup> Впервые термин «оприщина» в значении вотчинного владения великой княгини встречается в первой духовной Василия Дмитриевича 1406/1407 г. (Духовные и договорные грамоты великих и удельных князей XIV–XVI вв. № 20. С. 56). В духовной Василия I разделяются земли, переданные княгине пожизненно, и собственно опричина. Как следует из завещания, опричина также назначалась из великокняжеских вотчин (сел) и поступала в полное распоряжение княгини. В этом плане опричина была близка собственным куплям («примыслам») княгини.

земель, передаваемых сыновьям московских правителей. В связи с этим великие князья стали включать в свои завещания статьи, которые не только подтверждали получение женами особого прожиточного удела, но и делали княгинь главными гарантами безопасности и сплоченности внутри великокняжеской семьи. Обладание личным двором, суверенными правами в своих владениях должны были усилить позиции великих княгинь в роли связующего звена между старшим сыном и его родными братьями. В условиях беспокойной политической обстановки (зависимости от Орды, феодальных распрей, дележа выморочных уделов, внутрисемейных ссор и пр.) доверие московских правителей к своим женам, выразившееся в содержании великокняжеских духовных грамот, становилось важным фактором поддержания стабильности и укрепления центральной власти на протяжении XIV в.

## Литература

1. Абуков С. Н. К вопросу о происхождении тетки Семена Гордого княгини Анны // Известия Саратовского ун-та. Нов. сер. История. Международные отношения. 2017. Т. 17. Вып. 1. С. 5–11.
2. Акты социально-экономической истории Северо-Восточной Руси конца XIV — начала XVI в. Т. 3. М., 1964. № 238.
3. Алексеев Ю. Г. Духовные грамоты князей московского дома XIV в. как источник по истории удельной системы // Вспомогательные исторические дисциплины. Т. 18. Л. : Наука, 1987. С. 93–110.
4. Веселовский С. Б. Исследования по истории класса служилых землевладельцев. М. : Наука, 1969.
5. Горский А. А. Москва и Орда. М. : Наука, 2000.
6. Грязнов А. Л. Белозерские акты XIV–XVI вв.: исследование и перечень. Вологда : Древности Севера, 2019.
7. Грязнов А. Л. Княгиня Федорова Федосья // Ежегодник историко-антропологических исследований. 2008. М. : Изд-во «Экон-информ», 2008. С. 23–38.
8. Дебольский В. Н. Духовные и договорные грамоты московских князей как историко-географический источник. Ч. 1. СПб. : Тип. И. Н. Скороходова, 1901.
9. Дедук А. В. Погосты Рязанского Ольгова монастыря XIII–XIV вв. // Древняя Русь. Вопросы медиевистики. 2015. № 1 (59). С. 26–36.
10. Духовные и договорные грамоты великих и удельных князей XIV–XVI вв. / подг. к печати Л. В. Черепнин. М.; Л., 1950.
11. Каштанов С. М. Русские княжеские акты X–XIV вв. (до 1380 г.) // Археографический ежегодник за 1974 г. М. : Наука, 1975. С. 94–116.
12. Конявская Е. Л. Данные о русских княгинях в княжеских завещаниях и договорных грамотах XIV–XVI вв. // Древняя Русь. Вопросы медиевистики. 2020. № 3 (81). С. 180–184.
13. Конявская Е. Л. Древнерусские княгини XI–XIII вв. и их владения и роль в политической и церковной жизни // Древняя Русь. Вопросы медиевистики. 2021. № 3 (85). С. 7–14.
14. Конявская Е. Л. Тверские княгини и их роль в семейной, общественной и хозяйственной жизни // Вестник ТвГУ. Сер. «История». 2020. № 4 (56). С. 16–32.
15. Кром М. М. Институт регентства на западе и востоке Европы: опыт сравнительно-исторического исследования // Образы прошлого. Сб. статей памяти А. Я. Гуревича. СПб. : Центр гуманитарных инициатив, 2011. С. 411–426.
16. Кузьмин А. В. Из истории Можайских землевладельцев в XIV — начале XV в. (Вельяминовы, Валуевы, Новосильцовы) // Исследования по истории средневековой Руси: к 80-летию Ю. Г. Алексеева. М. : Древлехранилище, 2006. С. 230–253.
17. Кучкин В. А. «Свой дядя» завещания Симеона Гордого // История СССР. 1988. № 4. С. 149–158.
18. Кучкин В. А. Договор 1348 г. великого князя Симеона Ивановича с братьями Иваном Звенигородским и Андреем Серпуховским // Средневековая Русь / отв. ред. А. А. Горский. Вып. 8. М. : Рос. унив. изд-во, 2009. С. 101–175.
19. Кучкин В. А. Договор 1372 г. великого князя Дмитрия Ивановича с Владимиром Андреевичем Серпуховским // Древняя Русь. Вопросы медиевистики. 2007. № 1 (27). С. 60–77.



20. Кучкин В. А. Договор 1372 г. великого князя Дмитрия Ивановича с Владимиром Андреевичем Серпуховским // Древняя Русь. Вопросы медиевистики. 2007. № 3 (29). С. 5–22.
21. Кучкин В. А. Духовные грамоты московского великого князя Ивана Ивановича // Средневековая Русь / отв. ред. А. А. Горский. Вып. 5. М. : Рос. унив. изд-во, 2004. С. 191–280.
22. Кучкин В. А. Княгиня Анна — тетка Симеона Гордого // Исследования по источниковедению истории России (до 1917 г.). Сб. статей памяти В. И. Буганова / отв. ред. Н. М. Рогожин. М. : Ин-т российской истории РАН, 1993. С. 4–11.
23. Кучкин В. А. Московские Юриковичи (генеалогия и демография) // Исторический вестник. Т. 4 (151). М. : Руниверс, 2013. С. 6–71.
24. Кучкин В. А. О датировке завещания Симеона Гордого // Древнейшие государства на территории СССР. Материалы и исследования. 1987. М. : Наука, 1989. С. 99–106.
25. Кучкин В. А. Первая духовная грамота Дмитрия Ивановича Донского // Средневековая Русь / отв. ред. А. А. Горский. Вып. 2. М. : Рос. унив. изд-во, 1999. С. 46–78.
26. Кучкин В. А. Последнее завещание Дмитрия Донского // Средневековая Русь / отв. ред. А. А. Горский. Вып. 3. М., 2001. С. 122–123.
27. Кучкин В. А. Сколько сохранилось духовных грамот Ивана Калиты? // Источниковедение отечественной истории: Сб. статей. 1989. М. : Наука, 1989. С. 206–225.
28. Кучкин В. А. Издание завещаний московских князей XIV в. / [1336 г.] Первая душевная грамота великого князя Ивана Даниловича Калиты // Древняя Русь. Вопросы медиевистики. 2008. № 1 (31). С. 95–108.
29. Кучкин В. А. Издание завещаний московских князей XIV в. / [1339 г.] Вторая душевная грамота великого князя Ивана Даниловича Калиты // Древняя Русь. Вопросы медиевистики. 2008. № 2 (32). С. 129–132.
30. Кучкин В. А. Издание завещаний московских князей XIV в. / [1353 г., апреля 24–25] Душевная грамота великого князя Семена Ивановича // Древняя Русь. Вопросы медиевистики. 2008. № 3 (33). С. 123–125.
31. Кучкин В. А. Издание завещаний московских князей XIV в. / [1359] Первая душевная грамота великого князя Ивана Ивановича // Древняя Русь. Вопросы медиевистики. 2008. № 4 (34). С. 97–101.
32. Кучкин В. А. Издание завещаний московских князей XIV в. / [1359] Вторая душевная грамота великого князя Ивана Ивановича // Древняя Русь. Вопросы медиевистики. 2009. № 1 (35). С. 93–100.
33. Кучкин В. А. Издание завещаний московских князей XIV в. / [Январь 1372] Первая душевная грамота великого князя Дмитрия Ивановича // Древняя Русь. Вопросы медиевистики. 2009. № 2 (36). С. 110–113.
34. Кучкин В. А. Издание завещаний московских князей XIV в. / [1389 г., марта 25 — мая 16, вероятнее всего первая половина мая] Вторая душевная грамота великого князя Дмитрия Ивановича // Древняя Русь. Вопросы медиевистики. 2009. № 3 (37). С. 132–136.
35. Литвина А. Ф., Успенский Ф. Б. «Се яз раб Божий...» Многоименность как фактор и факт древнерусской культуры. СПб. : Евразия, 2020.
36. Любавский М. К. Образование государственной территории великорусской народности. Заселение и объединение центра. Л. : Изд-во АН СССР, 1929.
37. Мазуров А. Б. Средневековая Коломна в XIV — первой трети XVI в. Комплексное исследование региональных аспектов становления единого Русского государства. М. : Александрия, 2001.
38. Мазуров А. Б., Никандров А. Ю. Русский удел эпохи создания единого государства: Серпуховское княжение в середине XIV — первой половине XV в. М. : Инлайт, 2008.
39. Пресняков А. Е. Образование Великорусского государства. Очерки по истории XIII–XV столетий. Пг. : Тип. Я. Башмакова и Ко, 1918.
40. Пушкарева Н. Л. Женщины Древней Руси. М. : Мысль, 1989.
41. Тихомиров М. Н. Древняя Москва. М. : Тип. Высш. парт. школы при ЦК ВКП(б), 1947.
42. Черепнин Л. В. Русские феодальные архивы XIV–XVI вв. Ч. 1. М.; Л. : Изд-во АН СССР, 1948.
43. Экземпллярский А. В. Великие и удельные князья Северной Руси в татарский период с 1238 по 1505 г. Т. 2. СПб. : Тип. Имп. Академии наук, 1891.

#### Об авторе:

**Корзинин Александр Леонидович**, главный научный сотрудник лаборатории россиеведения, евразийства и устойчивого развития Северо-Западного института управления РАНХиГС; профессор кафедры истории России с древнейших времен до XX века Института истории

## References

1. Abukov S. N. To the questions about the origin of the aunt Semyon Gordy Princess Anna // *Izvestia of Saratov University. New ser. History. International relationships* [Izvestiia Saratovskogo un-ta. Nov. ser. Istoriia. Mezhdunarodnye otnosheniia]. 2017. Vol. 17. Is.. 1. P. 5–11. (In Rus)
2. Acts of socio-economic history of North-Eastern Russia of the end of the XIV — beginning of the XVI century. Vol. 3. M., 1964. N 238. (In Rus)
3. Alekseev Yu. G. Testaments of the princes of the Moscow house of the XIV century as a source on the history of the system of destinies // *Auxiliary historical disciplines* [Vspomogatel'nye istoricheskie distsipliny]. Vol. 18. L. : Nauka, 1987. P. 93–110. (In Rus)
4. Veselovsky S. B. Studies in the history of the landlord service class. M. : Nauka, 1969. (In Rus)
5. Gorskiy A. A. Moscow and the Horde. M. : Nauka, 2000. (In Rus)
6. Gryaznov A. L. Belozerskii acts of the XIV–XVI centuries: research and list. Vologda : Drevnosti Severa, 2019. (In Rus)
7. Gryaznov A. L. Princess Fedorova Fedosya // *Yearbook of Historical and Anthropological Research*. 2008. M. : Publishing house “Econ-inform”, 2008. P. 23–38. (In Rus)
8. Debolsky V. N. Spiritual and contractual letters of the Moscow princes as a historical and geographical source. P. 1. SPb. : Tipogr. of. I. N. Skorokhodova, 1901. (In Rus)
9. Deduk A. V. Churchyards of the Ryazan Olga Monastery of the XIII–XIV centuries // *Ancient Russia. Questions of medieval studies* [Drevniaia Rus'. Voprosy medievistiki]. N 1 (59). 2015. P. 26–36. (In Rus)
10. Spiritual and contractual letters of the great and specific princes of the XIV–XVI centuries / ed. L. V. Cherepnin. M.; L., 1950. (In Rus)
11. Kashtanov S. M. Russian princely acts of the X–XIV centuries (up to 1380) // *Archaeographic Yearbook for 1974* [Arkheograficheskii ezhegodnik za 1974 g.]. M. : Nauka, 1975. P. 94–116. (In Rus)
12. Konyavskaya E. L. Data about Russian princesses in testaments and treaties of the XIV<sup>th</sup> — beginning of the XVI<sup>th</sup> century // *Ancient Russia. Questions of medieval studies* [Drevniaia Rus'. Voprosy medievistiki]. 2020. N 3 (81). P. 180–184. (In Rus)
13. Konyavskaya E. L. Old Russian princesses of the XI–XIII centuries and their landowners and role in political and church life // *Ancient Rus. Questions of medieval studies* [Drevniaia Rus'. Voprosy medievistiki]. N 3 (85). 2021. P. 7–14. (In Rus)
14. Konyavskaya E. L. Tver princesses and their role in family, social and economic life // *Vestnik TvGU. Series “History”* [Vestnik TvGU. Seriiia “Istoriia”]. 2020. N 4 (56). P. 16–32. (In Rus)
15. Krom M. M. Institute of Regency in the West and East of Europe: the Experience of Comparative Historical Research // *Images of the Past. Sat. articles in memory of A. Ya. Gurevich*. SPb. : Tsentr gumanitarnykh initsiativ, 2011. P. 411–426. (In Rus)
16. Kuzmin A. V. From the history of the Mozhaishk landowners in the XIV<sup>th</sup> — early XV<sup>th</sup> centuries. (Velyaminovs, Valuevs, Novosiltsovs) // *Research on the history of medieval Russia: to the 80th anniversary of Yu. G. Alekseeva*. M. : Drevlehranilishche, 2006. P. 230–253. (In Rus)
17. Kuchkin V. A. “His uncle” of the testament of Simeon Gordy // *History of the USSR*. 1988. N 4. P. 149–158. (In Rus)
18. Kuchkin V. A. The treaty of 1348 between the Grand Duke Simeon Ivanovich with the brothers Ivan Zvenigorodsky and Andrei Serpukhovskiy // *Medieval Russia* / ed. A. A. Gorsky. Is. 8. M. : Ros. univ. publishing house, 2009. P. 101–175. (In Rus)
19. Kuchkin V. A. The treaty of 1372 between the Grand Duke Dmitry Ivanovich and Vladimir Andreevich Serpukhovskiy // *Ancient Rus. Questions of medieval studies* [Drevniaia Rus'. Voprosy medievistiki]. 2007. N 1 (27). P. 60–77. (In Rus)
20. Kuchkin V. A. The treaty of 1372 between the Grand Duke Dmitry Ivanovich and Vladimir Andreevich Serpukhovskiy // *Ancient Rus. Questions of medieval studies* [Drevniaia Rus'. Voprosy medievistiki]. 2007. N 3 (29). P. 5–22. (In Rus)
21. Kuchkin V. A. Spiritual certificates of the Moscow Grand Duke Ivan Ivanovich // *Medieval Russia* / ed. A. A. Gorsky. Is. 5. M. : Ros. univ. publishing house, 2004. P. 191–280. (In Rus)
22. Kuchkin V. A. Princess Anna — Simeon Gordy aunt // *Research on the source study of the history of Russia (until 1917). Collection of articles in memory of V. I. Buganova* / ed. N. M. Rogozhin. M. : Institute of Russian History of the Russian Academy of Sciences, 1993. P. 4–11. (In Rus)

23. Kuchkin V.A. Moscow Rurikovichs (genealogy and demography) // Historical Bulletin [Istoricheskii vestnik]. Vol. 4 (151). M. : Runivers, 2013. P. 6–71. (In Rus)
24. Kuchkin V.A. On the dating of the will of Simeon Gordy // Ancient states on the territory of the USSR. Materials and research. 1987. M. : Nauka, 1989. P. 99–106. (In Rus)
25. Kuchkin V.A. The first spiritual certificate of Dmitry Ivanovich Donskoy // Medieval Russia / ed. A.A. Gorsky. Is. 2. M. : Ros. univ. publishing house, 1999. P. 46–78. (In Rus)
26. Kuchkin V.A. The last testament of Dmitry Donskoy // Medieval Russia / ed. A.A. Gorsky. Is. 3. M., 2001. P. 122–123. (In Rus)
27. Kuchkin V.A. How many testaments of Ivan Kalita have survived? // Source study of Russian history: Coll. of articles. 1989. M. : Nauka, 1989. P. 206–225. (In Rus)
28. Kuchkin V.A. The publication of the testaments of the Moscow princes of the XIV century / [1336] The first mental letter of Grand Duke Ivan Danilovich Kalita // Old Russia. The questions of middle ages [Drevnyaya Rus'. Voprosy medievistiki]. 2008. N 1 (31). P. 95–108. (In Rus)
29. Kuchkin V.A. The publication of the testaments of the Moscow princes of the XIV century / [1339] The second mental letter of Grand Duke Ivan Danilovich Kalita // Old Russia. The questions of middle ages [Drevnyaya Rus'. Voprosy medievistiki]. 2008. N 2 (32). P. 129–132. (In Rus)
30. Kuchkin V.A. The publication of wills of the Moscow princes of the XIV century / [1353, April 24–25] The spiritual letter of Grand Duke Semyon Ivanovich // Old Russia. The questions of middle ages [Drevnyaya Rus'. Voprosy medievistiki]. 2008. N 3 (33). P. 123–125. (In Rus)
31. Kuchkin V.A. The publication of the testaments of the Moscow princes of the XIV century / [1359] The first mental letter of Grand Duke Ivan Ivanovich // Old Russia. The questions of middle ages [Drevnyaya Rus'. Voprosy medievistiki]. 2008. N 4 (34). P. 97–101. (In Rus)
32. Kuchkin V.A. The publication of the testaments of the Moscow princes of the XIV century / [1359] The second mental letter of Grand Duke Ivan Ivanovich // Old Russia. The questions of middle ages [Drevnyaya Rus'. Voprosy medievistiki]. 2009. N 1 (35). P. 93–100. (In Rus)
33. Kuchkin V.A. The publication of wills of the Moscow princes of the XIV century / [January 1372] The first mental letter of Grand Duke Dmitry Ivanovich // Old Russia. The questions of middle ages [Drevnyaya Rus'. Voprosy medievistiki]. 2009. N 2 (36). P. 110–113. (In Rus)
34. Kuchkin V.A. The publication of wills of the Moscow princes of the XIV century / [1389, March 25 — May 16, most likely the first half of May] The second mental letter of Grand Duke Dmitry Ivanovich // Old Russia. The questions of middle ages [Drevnyaya Rus'. Voprosy medievistiki]. 2009. N 3 (37). P. 132–136. (In Rus)
35. Litvina A.F., Uspensky F.B. “Behold the servant of God ...” Multiple names as a factor and fact of ancient Russian culture. SPb. : Eurasia, 2020. (In Rus)
36. Lyubavsky M.K. Formation of the state territory of the Great Russian people. Settlement and unification of the center. L. : Publishing house of the Academy of Sciences of the USSR, 1929. (In Rus)
37. Mazurov A.B. Medieval Kolomna in the 14th — first third of the 16th centuries. A comprehensive study of the regional aspects of the formation of a unified Russian state. M. : Alexandria, 2001. (In Rus)
38. Mazurov A.B., Nikandrov A.Yu. The Russian destiny of the epoch of the creation of a united state: the Serpukhov udel in the middle of the XIV–first half of the XV centuries. M. : Inlayt, 2008. (In Rus)
39. Presnyakov A.E. Formation of the Great Russian state. Essays on the history of the XIII–XV centuries. Pg. : Tipogr. of. Ya. Bashmakova and Co., 1918. (In Rus)
40. Pushkareva N.L. Women of Ancient Russia. M. : Mysl', 1989. (In Rus)
41. Tikhomirov M.N. Ancient Moscow. M. : Publishing Higher school under the Central Committee of the Vkr (b), 1947. (In Rus)
42. Cherepnin L.V. Russian feudal archives of the XIV–XVI centuries. P. 1. M.; L. : Publishing house of the Academy of Sciences of the USSR, 1948. (In Rus)
43. Ekzemplarskii A.V. Great and appanage princes of Northern Russia in the Tatar period from 1238 to 1505. Vol. 2. SPb. : Tipogr. of. Imp. Academy of Sciences, 1891. (In Rus)

#### **About the author:**

**Alexander L. Korzinin**, Chief Researcher of Laboratory of Russian Studies, Eurasianism and Sustainable Development of North-West Institute of Management, Branch of RANEPa; Professor of the Department of Russian History from Ancient Times to the 20<sup>th</sup> Century, the Institute of History of St. Petersburg State University (St. Petersburg, Russian Federation), Doctor of History, Associate Professor; a.korzinin@spbu.ru

# Правовые проблемы комплексного развития территорий (Часть 3)\*

Шульженко С. И.

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

## РЕФЕРАТ

Окончание статьи, посвященной основным правовым проблемам комплексного развития территорий, которые рассматриваются в контексте иных институтов управления публичной собственностью: приватизация, концессионные соглашения и соглашения о государственно-частном партнерстве. Детально анализируется правовое регулирование института комплексного развития территорий и его недостатки в системе земельного и градостроительного законодательства, включая законодательство субъектов Российской Федерации. Сформулированы предложения по совершенствованию законодательства и практические рекомендации по его применению. Особое внимание уделяется вопросам изъятия для публичных нужд недвижимого имущества, находящегося в частной собственности, при реализации решений о комплексном развитии территорий, а также порядку определения размера арендных платежей за земельные участки, предоставляемые для реализации решения о КРТ.

**Ключевые слова:** комплексное развитие территорий, изъятие недвижимого имущества для государственных и муниципальных нужд, градостроительное зонирование, разрешенное использование, публичный интерес, частный интерес, правовой режим территории, публичные права граждан, государственная и муниципальная собственность

**Для цитирования:** Шульженко С. И. Правовые проблемы комплексного развития территорий (Часть 3) // Управленческое консультирование. 2022. № 3. С. 172–189.

## Legal Problems of Complex Development of Territories (Part 3)

Stanislav I. Shulzhenko

Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (North-West Institute of Management of RANEPA), Saint-Petersburg, Russian Federation; S.Shulgenko@yandex.ru

## ABSTRACT

The article deals with the problems of integrated development of territories in the context of site planning, urban zoning and methods of disposal of public property: privatization, concession agreements, public-private partnerships. Current legislation, including laws of regions of the Russian Federation, was analyzed in detail and gaps in legislation were found. The paper emphasizes the need for further improvement of legislation and law-enforcement practices. The article also focuses on the withdrawal of land plots and objects located on them for the purposes of integrated development of territories and fixing rent rates. Recommendations are provided with regard to changes in existing legislation.

**Keywords:** complex development of territories; seizure of property for public use; urban zoning; permitted use; public interest; private interest; legal regime of the territory; citizens' public rights; state and municipal property

**For citing:** Shulzhenko S. I. Legal Problems of Complex Development of Territories (Part 3) // Administrative consulting. 2022. N 3. P. 172–189.

\* Окончание. Предыдущие части статьи см.: Управленческое консультирование. 2022. № 1. С. 165–183 (Часть 1); № 2. С. 174–189 (Часть 2).

## Порядок заключения договора о КРТ на торгах (конкурсы, аукционы)

ГрК по общему правилу предусматривает заключение договора по результатам торгов в форме конкурса или аукциона.

Частью 6 ст.69 ГрК установлены императивные требования к участникам торгов независимо от формы их проведения. Участником торгов может являться юридическое лицо, отвечающее следующим требованиям:

*такое лицо либо его учредитель (участник), или любое из его дочерних обществ, или его основное общество, или любое из дочерних обществ его основного общества имеет за последние пять лет, предшествующих дате проведения торгов, опыт участия в строительстве объектов капитального строительства в совокупном объеме не менее десяти процентов от объема строительства, предусмотренного решением о комплексном развитии территории, который подтверждается наличием полученных в порядке, установленном настоящим ГрК, разрешений на ввод в эксплуатацию объектов капитального строительства в качестве застройщика, и (или) технического заказчика, и (или) генерального подрядчика в соответствии с договором строительного подряда.*

Отрицательные требования к участнику торгов, соответствующим требованиям ч. 6 ст. 69 ГрК, установлены подпунктами д)–к) п. 22 Правил проведения торгов на право заключения договора о комплексном развитии территории, утвержденных ранее упомянутым постановлением Правительства РФ от 04.05.2021 № 701 «Об утверждении Правил проведения торгов на право заключения договора о комплексном развитии территории, Правил определения начальной цены торгов на право заключения договора о комплексном развитии территории при принятии решения о комплексном развитии территории Правительством Российской Федерации и Правил заключения договора о комплексном развитии территории посредством проведения торгов в электронной форме»<sup>1</sup> (далее — Правила № 701).

В отношении такого юридического лица — участника торгов, который не может быть лицом, аффилированным с организатором торгов, не должны:

- проводиться процедуры ликвидации;
- быть принято арбитражным судом решение о введении одной из процедур, применяемых в деле о банкротстве в соответствии с Федеральным законом «О несостоятельности (банкротстве)»;
- быть принято решение о приостановлении его деятельности в качестве меры административного наказания;
- быть включены сведения (в том числе о лице, исполняющем функции единоличного исполнительного органа участника торгов) в реестр недобросовестных поставщиков, ведение которого осуществляется в соответствии с Федеральным законом «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц», в реестр недобросовестных поставщиков (подрядчиков, исполнителей), ведение которого осуществляется в соответствии с Федеральным законом «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» в части исполнения им обязательств, предусмотренных контрактами или договорами, предметом которых является выполнение работ, оказание услуг в сфере строительства, реконструкции и капитального ремонта объектов капитального строительства или организации такого строительства, реконструкции и капитального ремонта;
- быть включены сведения (в том числе о лице, исполняющем функции единоличного исполнительного органа участника торгов) в реестр недобросовестных участ-

<sup>1</sup> Информационно-правовой портал ГАРАНТ.РУ. URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/400661737/>

ников аукциона по продаже земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, либо аукциона на право заключения договора аренды земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, ведение которого осуществляется в соответствии с п. 28 и 29 ст. 39.12 Земельного кодекса Российской Федерации.

Дополнительные требования к участникам торгов могут быть определены Правительством Российской Федерации, нормативным правовым актом субъекта Российской Федерации.

Как уже отмечалось, законодательство о КРТ в отличие от законодательства о концессионных соглашениях (см. ч. 1.3. ст. 5 Федерального закона «О концессионных соглашениях») и государственно-частном партнерстве (см. ст. 20 Федерального закона «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации») не предусматривает проведения разными публичными собственниками совместного конкурса и заключения соглашений разных публичных собственников о совместном конкурсе, когда при заключении соглашения планируется создание и (или) реконструкции объекта, части которого находятся или будут находиться в собственности разных публично-правовых образований.

Порядок проведения торгов установлен Правилами № 701.

Согласно п. 11, 12 Правил проведения торгов на право заключения договора о комплексном развитии территории:

1) конкурсными условиями, указываемыми в решении о проведении торгов в форме конкурса, могут являться:

а) *минимальный объем предусмотренного договором о комплексном развитии территории финансирования работ, подлежащих выполнению лицом, с которым договор о комплексном развитии территории должен быть заключен по результатам торгов;*

б) *технические и качественные характеристики, эксплуатационные характеристики (при необходимости) результатов работ, предусмотренных подпунктом «а» настоящего пункта;*

в) наличие у участников конкурса необходимых для исполнения договора о комплексном развитии территории финансовых ресурсов, наличие на праве собственности или на ином законном основании оборудования и других материальных ресурсов, наличие специалистов и иных работников определенного уровня квалификации;

г) предельный срок выполнения работ по договору о комплексном развитии территории, который будет заключен по результатам торгов;

д) цена права на заключение договора о комплексном развитии территории;

е) размер и характеристики площади жилых и (или) нежилых помещений, создаваемых в соответствии с договором о комплексном развитии территории и подлежащих передаче в собственность Российской Федерации, субъекта Российской Федерации, муниципального образования.

2) количество конкурсных условий, указываемых в решении о проведении торгов в форме конкурса, не должно быть менее 2, при этом одним из таких условий должно являться условие, указанное в подпункте «а» п. 11 настоящих Правил.

Таким образом, обязательным условием конкурса является перечень и объем финансирования работ, подлежащих выполнению.

Согласно п. 2, 3 Правил № 701 определения начальной цены торгов на право заключения договора о комплексном развитии территории при принятии решения о комплексном развитии территории Правительством Российской Федерации, *начальная цена предмета аукциона устанавливается равной размеру арендной пла-*

ты за земельный участок (земельные участки), которая подлежит уплате за 12 календарных месяцев со дня, следующего за днем заключения договора о комплексном развитии территории. Размер арендной платы определяется на основании рыночной стоимости права аренды земельных участков, определяемой в соответствии с законодательством Российской Федерации об оценочной деятельности.

Аналогичное правило установлено региональным законодательством Ленинградской области: см. постановление Правительства Ленинградской области от 15.06.2021 № 367 «Об утверждении Порядка определения начальной цены торгов на право заключения договора о комплексном развитии территории»<sup>1</sup>.

Иным образом порядок определения начальной цены предмета торгов определен законодательством Московской области. Согласно п. 12.7. Положения о комплексном развитии территорий в Московской области (постановление Правительства МО от 26.01.2021 № 29/3<sup>2</sup>), начальная цена предмета конкурса (аукциона) на право заключения договора о комплексном развитии территории определяется по формуле:  $НЦА = РС \times 0,003 \times Пр$ , где: РС — сумма рыночной стоимости земельных участков, расположенных в границах территории комплексного развития, руб.; Пр — срок, на который заключается договор о комплексном развитии застроенной территории Московской области, лет.

### **Комплексное развитие территории по инициативе правообладателей**

Как ранее отмечалось, КРТ по инициативе правообладателей является специальным случаем КРТ нежилой застройки, при котором принятие решения о комплексном развитии не требуется в силу ч. 4 ст. 70 ГрК и границы КРТ ограничены земельными участками правообладателей и смежными участками, находящимися в государственной или муниципальной собственности для размещения объектов коммунальной, транспортной, социальной инфраструктур.

Правообладателями, имеющими право на КРТ по собственной инициативе, являются *собственники земельных участков и (или) объектов недвижимости или их пользователи*, в том числе пользователи публичного имущества, по договорам аренды, безвозмездного пользования, срок действия которых на дату заключения договора о КРТ составляет не менее 5 лет, при наличии письменного согласия частного либо публичного собственника. *Пользователи земельных участков, находящихся в публичной собственности, имеющие право на КРТ по собственной инициативе, определены в ст.39.10. ЗК РФ* (религиозные организации, граждане, которым участки предоставлены для индивидуального жилищного строительства, акционерное общество «Почта России», публично-правовые компании «Единый заказчик в сфере строительства» и «Фонд защиты прав граждан — участников долевого строительства»).

По согласованию с соответствующими федеральным, региональным органом исполнительной власти либо органа местного самоуправления *для размещения объектов коммунальной, транспортной, социальной инфраструктур в границы территории, подлежащей комплексному развитию, могут включаться земельные участки, находящиеся в государственной и (или) муниципальной собственности и не обремененные правами третьих лиц*, при условии, что такие земельные участки являются смежными по отношению к одному или нескольким земельным участкам правообладателей земельных участков. Иные земельные участки и (или) располо-

<sup>1</sup> Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/4700202106160001>

<sup>2</sup> Информационно-правовой портал ГАРАНТ.РУ. URL: [https://www.garant.ru/hotlaw/mos\\_obl/1450678/](https://www.garant.ru/hotlaw/mos_obl/1450678/)

женные на них объекты недвижимого имущества, не принадлежащие правообладателям, в границы КРТ по инициативе правообладателей включены быть не могут.

*Порядок согласования включения в границы территории КРТ земельных участков, находящихся в государственной и (или) муниципальной собственности и не обремененных правами третьих лиц, при условии, что такие земельные участки являются смежными по отношению к одному или нескольким земельным участкам правообладателей земельных участков, установлен постановлением Правительства РФ от 19.08.2020 № 1260 (в редакции постановления Правительства РФ от 14.04.2021 № 591) «Об утверждении Правил согласования включения в границы территории, подлежащей комплексному развитию по инициативе правообладателей земельных участков и (или) расположенных на них объектов недвижимого имущества, земельных участков для размещения объектов коммунальной, транспортной, социальной инфраструктур»<sup>1</sup> (далее — Правила № 1260). После вступления в силу главы 10 ГрК о КРТ Правила в интересующей нас части редактировались только применительно к двум основаниям отказа в согласовании включения земельных участков и объектов в границы территории КРТ (подпункты а) и к) п. 6 Правил):*

- земельный участок, находящийся в государственной или муниципальной собственности, предназначен в соответствии с документами территориального планирования и (или) утвержденной в соответствии с законодательством Российской Федерации чертежами по планировке территории для размещения объектов федерального значения, объектов регионального значения, объектов местного значения, не предусмотренных чертежами;

*Понять этот пассаж возможно, если слово «чертежами» после слов «Российской Федерацией» заменить словом «документацией». То есть здесь речь идет о том, что участок и объект не могут быть включены в границы КРТ, если документами территориального планирования и документацией по планировке территории предусмотрено размещение иных объектов федерального, регионального и местного значения, чем это предусмотрено предложенными правообладателем проектным решением в виде чертежей.*

- в соответствии с чертежами земельный участок, находящийся в государственной или муниципальной собственности, предназначен для размещения объекта капитального строительства, не являющегося объектом коммунальной, транспортной, социальной инфраструктур. То есть *основанием для отказа включения земельного участка и объекта в границы КРТ является предполагаемое размещение объекта, поступающего в частную собственность и не являющегося объектом коммунальной, транспортной, социальной инфраструктур, подлежащим передаче в собственность субъекта РФ.*

Помимо указанных, основаниями для отказа согласования включения земельного участка в границы КРТ по инициативе правообладателей согласно Правилам, являются:

б) земельный участок, находящийся в государственной или муниципальной собственности, зарезервирован для государственных или муниципальных нужд;

в) в отношении земельного участка, находящегося в федеральной собственности, межведомственным коллегиальным органом, образованным в соответствии с Федеральным законом «О содействии развитию жилищного строительства» (далее — Федеральный закон), принято решение о целесообразности передачи органам государственной власти субъектов Российской Федерации осуществления полномочий Российской Федерации по управлению и распоряжению земельным участком, находящимся в федеральной собственности, в целях, предусмотренных Федераль-

<sup>1</sup> Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202008210010>



ным законом, или о целесообразности совершения единым институтом развития в жилищной сфере юридических и иных действий, в том числе сделок, в отношении земельного участка, находящегося в федеральной собственности, в качестве агента Российской Федерации в целях, предусмотренных Федеральным законом;

г) земельный участок находится в федеральной собственности и в соответствии со ст. 11 Федерального закона включен в перечень земельных участков, направленный органом государственной власти субъекта Российской Федерации в единый институт развития в жилищной сфере, либо в единый институт развития в жилищной сфере поступило ходатайство о передаче этого земельного участка жилищно-строительному кооперативу и (или) единым институтом развития в жилищной сфере осуществляется подготовка предложений о его использовании, если в отношении этого земельного участка не принято решение, предусмотренное п. 3 ч. 1 ст. 12 Федерального закона;

д) земельный участок, находящийся в государственной или муниципальной собственности, предназначен для размещения объектов, предусмотренных государственными, муниципальными программами или инвестиционными программами субъектов естественных монополий;

е) в отношении земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, действует решение о предварительном согласовании предоставления земельного участка, принятое в соответствии с Земельным кодексом Российской Федерации, либо размещено извещение о проведении аукциона по продаже этого земельного участка или аукциона на право заключения договора аренды этого земельного участка в соответствии с п. 19 ст. 39.11 Земельного кодекса Российской Федерации;

ж) земельный участок, находящийся в государственной или муниципальной собственности, обременен правами третьих лиц. Речь разумеется идет о лицах, не являющихся правообладателями;

з) земельный участок, находящийся в государственной или муниципальной собственности, является ограниченным в обороте или изъятым из оборота;

и) земельный участок, находящийся в государственной или муниципальной собственности, не является смежным по отношению к одному или нескольким земельным участкам правообладателей земельных участков.

Если комплексное развитие территории по инициативе правообладателей осуществляется двумя и более правообладателями между ними в обязательном порядке заключается соглашение о разграничении обязанностей по осуществлению мероприятий по КРТ, условиями которого являются:

- сведения о границах территории (в том числе кадастровые номера земельных участков (при наличии), их площадь, местоположение, перечень расположенных на них объектов недвижимого имущества), в отношении которой предполагается осуществление комплексного развития территории по инициативе правообладателей;
- обязательство сторон в том числе по обеспечению подготовки и утверждению документации по планировке территории;
- порядок и условия распределения между правообладателями расходов, в том числе на подготовку документации по планировке территории, и доходов от реализации ими инвестиционных проектов в рамках комплексного развития территории по инициативе правообладателей;
- ответственность сторон за неисполнение или ненадлежащее исполнение соглашения;
- обязательство сторон заключить с органом местного самоуправления договор о комплексном развитии территории;
- иные условия, в том числе порядок и условия распределения между правооб-

ладателями расходов на строительство объектов коммунальной, транспортной, социальной инфраструктур.

Реализация права на КРТ по инициативе правообладателей предполагает обращение в уполномоченный орган публичной власти с приложением проекта договора о КРТ по инициативе правообладателей, содержащего все существенные параметры развиваемой территории, а в случае если КРТ предполагается осуществлять двумя и более правообладателями — также соглашения о разграничении обязанностей по осуществлению мероприятий по КРТ. Вопрос о доступе к исходным данным для определения параметров развиваемой территории уже рассматривался нами ранее применительно к КРТ по инициативе публичного образования.

Заключение договора о КРТ с правообладателями осуществляется без проведения торгов в порядке, определенном нормативным правовым актом субъекта Российской Федерации. Такой порядок установлен в Ленинградской области, а также в Московской области — утвержденным постановлением Правительства МО от 26.01.2021 № 29/3 «О порядке комплексного развития территорий в Московской области»<sup>1</sup>, Положением о порядке рассмотрения заявлений о заключении договора о комплексном развитии территории по инициативе правообладателей. Согласно Положению, в случае если в отношении развиваемой территории ранее утверждена документация по планировке территории, прилагаемый к обращению проект договора должен учитывать установленные такой документацией параметры развития территории либо содержать предложения по внесению изменений в такую документацию или утверждению новой документации по планировке территории. Приложением 3 к указанному Положению является форма решения об отказе в заключении договора, содержащая исчерпывающие основания для отказа в заключении договора по инициативе правообладателя:

- наличие на момент подачи заявления о заключении договора проекта решения о комплексном развитии территории нежилой застройки, одобренного Градостроительным советом Московской области, в отношении территории нежилой застройки;
- отсутствия в Правилах землепользования и застройки зоны комплексного и устойчивого развития территории, установленной на представленную заявителем к рассмотрению территорию;
- несоответствие предлагаемых параметров развития территории параметрам комплексного и устойчивого развития территории, предусмотренным градостроительными регламентами;
- несоответствие представленных документов нормам Градостроительного кодекса Российской Федерации, законодательству Российской Федерации, законодательству Московской области, утвержденным документам территориального планирования, требованиям к составу и содержанию проекта договора, программам комплексного развития систем коммунальной инфраструктуры, транспортной инфраструктуры, социальной инфраструктуры;
- несоответствие представленных документов утвержденной документации по планировке территории применительно к рассматриваемой территории;
- несоответствие представленного графика строительства базовым принципам построения графика опережающего ввода объектов социальной и инженерной инфраструктуры, приведенным в Положении.

Постановление Правительства Ленинградской области от 20.04.2021 № 211 «Об утверждении Порядка заключения договоров о комплексном развитии территории, заключаемых органами местного самоуправления с правообладателями земельных

<sup>1</sup> Информационно-правовой портал ГАРАНТ.РУ. URL: [https://www.garant.ru/hotlaw/mos\\_obl/1450678/](https://www.garant.ru/hotlaw/mos_obl/1450678/)

участков и(или) расположенных на них объектов недвижимого имущества»<sup>1</sup> менее подробно регламентирует порядок заключения договора о КРТ с правообладателями и основания отказа в заключении договора, ограничиваясь воспроизведением норм ГрК.

**Арендные платежи при заключении договора о КРТ. Вопрос о ставках арендной платы за земельные участки, находящиеся в публичной собственности, предоставляемые для реализации договора о КРТ**

При реализации КРТ жилой и нежилой застройки одним из следствий подготовки и утверждения документации по планировке территории является предоставление без проведения торгов лицу, с которым заключен договор о КРТ, земельных участков для выполнения мероприятий, связанных с архитектурно-строительным проектированием, со строительством, сносом объектов капитального строительства, в целях реализации утвержденной документации по планировке территории, а также иных необходимых мероприятий в соответствии с этапами реализации решения о КРТ. При реализации КРТ незастроенной территории земельные участки предоставляются в аренду без торгов сразу после заключения договора о КРТ до подготовки документации по планировке территории.

*Вопрос о размере арендных платежей по КРТ жилой застройки регулирует п. 7 ст. 3 Федерального закона от 30.12.2020 № 494-ФЗ, которым уточнена редакция пп. 2 п. 5 ст. 39.7. ЗК РФ. По смыслу пп. 2 п. 5 ст. 39.7. ЗК РФ при заключении договора аренды земельного участка с лицом, с которым заключен договор о КРТ жилой застройки, если земельный участок образован в границах территории, в отношении которой принято решение о КРТ жилой застройки, и предоставлен указанному лицу, ставка арендной платы определяется в размере не выше размера земельного налога.*

В то же время, согласно п. 4 ст. 39.7. ЗК РФ, *размер арендной платы за земельные участки, находящиеся в государственной или муниципальной собственности и предоставленные для размещения объектов, предусмотренных подпунктом 2 ст. 49 ЗК РФ, а также для проведения работ, связанных с пользованием недрами, не может превышать размер арендной платы, рассчитанный для соответствующих целей в отношении земельных участков, находящихся в федеральной собственности. Указанная норма по ее буквальному смыслу носит императивный характер, что подтверждается Верховным Судом РФ. В Определении Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда РФ от 20.03.2017 по делу № 306-ЭС16-16522, А12-47350/2015 со ссылкой на Обзор судебной практики Верховного Суда Российской Федерации № 2 (2015), утвержденный 26.06.2015 Президиумом Верховного Суда Российской Федерации (вопрос 7 разъяснений по вопросам, возникающим в судебной практике), указано на то, что если ставки утверждены непосредственно федеральным законом, они являются обязательными при определении размера арендной платы для всех публичных собственников.*

Таким образом, на сегодняшний день:

- 1) *размер арендной платы за участки, предоставляемые лицу, с которым заключен договор о КРТ жилой застройки, в границах такой территории, не может превышать размера земельного налога;*
- 2) *размер арендной платы по заключаемым во исполнение договоров о КРТ нежилой застройки, незастроенных территорий договорам аренды земельных участков*

<sup>1</sup> Библиотека нормативных документов. URL: <https://npalib.ru/2021/04/20/postanovlenie-211-id146790/>

под создаваемыми объектами инженерной инфраструктуры, автомобильными дорогами и иными объектами, указанными в ст. 49 ЗК РФ (о необходимости ее приведения в части перечня объектов в соответствие с ГрК говорилось выше), не может превышать ставки, установленные Росреестром и (или) Минэкономразвития во исполнение постановления Правительства РФ от 16.07.2009 № 582 «Об основных принципах определения арендной платы при аренде земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, и о Правилах определения размера арендной платы, а также порядка, условий и сроков внесения арендной платы за земли, находящиеся в собственности Российской Федерации»<sup>1</sup> (далее — Правила № 582);

Такие ставки установлены, в частности, следующими приказами Минэкономразвития России:

- от 22.09.2011 № 507 «Об утверждении ставок арендной платы в отношении земельных участков, находящихся в собственности Российской Федерации и предоставленных (занятых) для размещения объектов электроэнергетики (за исключением генерирующих мощностей)»<sup>2</sup> (1,5% от кадастровой стоимости соответствующего земельного участка в отношении земельных участков, которые находятся в собственности Российской Федерации и предоставлены для размещения объектов электроэнергетики (за исключением генерирующих мощностей), либо занятые такими объектами, но не выше прилагаемых предельных ставок);
- от 23.04.2013 № 217 «Об утверждении ставки арендной платы в отношении земельных участков, находящихся в собственности Российской Федерации и предоставленных (занятых) для размещения трубопроводов и иных объектов, используемых в сфере тепло-, водоснабжения, водоотведения и очистки сточных вод»<sup>3</sup> (0,7% от кадастровой стоимости соответствующего земельного участка в отношении земельных участков, находящихся в собственности Российской Федерации и предоставленных (занятых) для размещения трубопроводов и иных объектов, используемых в сфере тепло-, водоснабжения, водоотведения и очистки сточных вод);
- от 18.06.2013 № 347 «Об утверждении ставок арендной платы в отношении земельных участков, находящихся в собственности Российской Федерации и предоставленных (занятых) для размещения тепловых станций, обслуживающих их сооружений и объектов»<sup>4</sup> (1,6% от кадастровой стоимости соответствующего земельного участка в отношении земельных участков, находящихся в собственности Российской Федерации и предоставленных (занятых) для размещения тепловых станций, обслуживающих их сооружений и объектов, но не выше прилагаемых предельных ставок).

Эти ставки установлены не во всех предусмотренных п. 5 Правил № 582 случаях, кроме вышеуказанных и еще некоторых других, непосредственно не относящихся к объектам коммунальной, транспортной и социальной инфраструктур. Так, не установлены ставки арендной платы в отношении земельных участков под автомобильными дорогами.

3) размер арендной платы за земельные участки, предоставляемые во исполнение заключенных договоров о КРТ, за вышеуказанными изъятиями, определяется в силу п. 3 ст. 39.7. ЗК РФ:

<sup>1</sup> СПС Консультант Плюс. URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_89826/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_89826/)

<sup>2</sup> Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001201809280013>

<sup>3</sup> Электронный фонд правовых и нормативно-технических документов. URL: <https://docs.cntd.ru/document/499025564>

<sup>4</sup> Портал ГАРАНТ.РУ. URL: <https://base.garant.ru/70435692/>

- Правительством Российской Федерации в отношении земельных участков, находящихся в федеральной собственности;
- органом государственной власти субъекта Российской Федерации в отношении земельных участков, находящихся в собственности субъекта Российской Федерации, и земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена;
- органом местного самоуправления в отношении земельных участков, находящихся в муниципальной собственности.

По нашему мнению, с учетом сходства институтов концессионного соглашения, государственно-частного партнерства и договора о КРТ, с целью снижения затрат лица, реализующего КРТ, было бы желательным определять в законодательстве субъектов РФ размер арендной платы за земельные участки, предоставляемые во исполнение заключенного договора о КРТ, по аналогичным правилам. В частности, в Санкт-Петербурге по формуле, аналогичной в Законе Санкт-Петербурга от 18.10.2019 № 461-105 «О порядке предоставления земельных участков, находящихся в государственной собственности Санкт-Петербурга, при исполнении концессионных соглашений, соглашений о государственно-частном партнерстве и внесении изменений в отдельные законы Санкт-Петербурга»<sup>1</sup>:  $AP = \text{Склад} \times 0,015$ , где: AP — размер арендной платы за земельный участок в год; Склад — кадастровая стоимость земельного участка. Для этого целесообразно внесение изменений в указанный закон Санкт-Петербурга.

1. В заключение целесообразно рассмотреть вопрос о соотношении КРТ и концессионных соглашений, соглашений о государственно-частном партнерстве, инвестиционных договоров.

Сравнительный анализ институтов концессионного соглашения, государственно-частного партнерства, инвестиционных договоров, комплексного развития территорий показывает, что это формы реализации публичного интереса, посредством которых публичные образования получают объекты, необходимые для реализации своих полномочий и оказания услуг населению и, тем самым, осуществления публичных прав граждан.

Эти институты предусматривают возможность создания за счет внебюджетных источников объектов транспортной, социальной, культурной инфраструктуры и передачи их в собственность публичного образования, получения инвестором за это отдельных объектов публичной собственности в свою частную собственность, возможности эксплуатации созданных объектов.

Таким образом, у этих институтов:

- единая целевая направленность (удовлетворение публичного интереса, получение прибыли концессионером, частным партнером, инвестором);
- общий статус агента публичного образования у его контрагента: сторона по договору — частное лицо — осуществляет функции органа публичной власти;
- они предполагают создание и (или) реконструкцию поступающих в публичную и (или) частную собственность объектов со схожими технико-экономическими показателями;
- они схожи по специальной сложной процедуре реализации (конкурсы, аукционы);
- они схожи по порядку принятия решений (высшим исполнительным органом государственной власти);
- они предполагают передачу в пользование целевым образом инвестору земельных участков, находящихся в публичной собственности и необходимых для реализации проекта;

<sup>1</sup> Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/7800201910250016>

- они строятся по гражданско-правовой модели (смешанного договора, на началах равенства сторон).

Несмотря на то, что объекты концессионного соглашения и ГЧП в значительной степени совпадают, принципиальное отличие объекта ГЧП от объекта концессионного соглашения — объектом соглашения о ГЧП из перечня указанных в ч. 1 ст. 7 объектов соглашения может быть только имущество, в отношении которого законодательством Российской Федерации не установлены принадлежность исключительно к государственной, муниципальной собственности или запрет на отчуждение в частную собственность либо нахождение в частной собственности. Таким образом, объекты концессионных соглашений — это публичное имущество, ограниченное в обороте и запрещенное к приватизации.

Также различен субъектный состав соглашений о ГЧП и концессионных соглашений: в отличие от соглашений о ГЧП, частным партнером по которому может быть только российское юридическое лицо, концессионером может выступать также индивидуальный предприниматель, иностранное юридическое лицо либо действующие без образования юридического лица по договору простого товарищества (договору о совместной деятельности) два и более указанных юридических лица. Однако по целям заключения, объектам, порядку принятия решения о заключении соглашений, процедуре заключения соглашений, форме платы, прав и гарантий концессионера и частного партнера соглашения о концессии и ГЧП являются разновидностью одного и того же института (концессии).

Принципиальное отличие КРТ от институтов концессионных соглашений, государственно-частного партнерства, инвестиционных договоров в их законодательной формулировке заключается в том, что предметом договора КРТ является преобразование территории (конкретных земельных участков) в соответствии с подготовленной по инициативе лица, реализующего КРТ, документацией по планировке территории, изменение правового режима территории. Конечно, с учетом правоприменительной практики нет правовых препятствий для включения в конкурсную документацию условий о подготовке концессионером, частным партнером, инвестором документации по планировке территории, однако данное условие в силу ст. 8 Федерального закона «О концессионных соглашениях», ст. 6, 12 Федерального закона «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации...» не является конститутивным.

Из этого следует, на наш взгляд, что принятие решения о проведении торгов на право заключения договора о КРТ должно исключать проведение конкурса на право заключения концессионного соглашения, соглашения о ГЧП либо инвестиционного договора, если их объекты не исключены из границ КРТ.

В то же время решения о проведении конкурса на право заключения концессионного соглашения, соглашения о ГЧП либо инвестиционного договора, а также заключение указанных договоров не обязательно являются препятствиями для принятия решения о КРТ и заключения договора о КРТ в отношении соответствующей территории при условии указания в договоре о КРТ обязательств, которые исполняются соответственно концессионером, частным партнером, частным инвестором, и необходимости согласования с ними документации по планировке территории.

Как уже отмечалось, законодательство о КРТ в отличие от законодательства о концессионных соглашениях и государственно-частном партнерстве (не предусматривает проведения разными публичными собственниками совместного конкурса и заключения соглашений разных публичных собственников о совместном конкурсе), когда при заключении соглашения планируется создание и (или) реконструкции объекта, части которого находятся или будут находиться в собственности разных публично-правовых образований. Представляется, что законодательство

о КРТ, во избежание появления в границах территорий «белых пятен» и «черных дыр» и в целях согласования интересов разных публичных собственников также должно допускать проведение совместных торгов на право заключения договора о КРТ, одним из условий которого является:

- перечисление в бюджет публичного образования, не являющегося стороной по договору о КРТ, определенных по результатам аукциона стоимости права аренды (рыночной арендной платы) либо цены отчуждения находящихся в казне такого публичного образования земельных участков и (или) объектов недвижимости, не обремененных правами третьих лиц;
- создание и передача в собственность публичного образования, не являющегося инициатором КРТ, объектов недвижимости либо движимого имущества, необходимого для реализации его полномочий.

По нашему мнению, такое решение позволит совместить интересы публичного образования — инициатора КРТ — в комплексном развитии территории в рамках единой архитектурной концепции, и публичного образования — собственника соответствующего земельного участка и (или) объекта недвижимости — в получении: 1) максимального дохода от передачи в пользование или отчуждения принадлежащего ему и не используемого публичного имущества, тем самым обеспечив его наиболее эффективное использование, либо 2) имущества, необходимого для реализации полномочий публичного образования.

**Основные выводы и предложения**, сформулированные при проведении нашего исследования:

1. Принципиальным отличием правового регулирования КРТ от ранее действовавших норм, регламентировавших развитие застроенной территории и комплексное освоение территорий, является возможность внесения изменений в генеральный план и правила землепользования и застройки (ч. 10.2. ст. 45 ГрК) одновременно с подготовкой и утверждением документации по планировке территории.
2. КРТ по инициативе правообладателей является специальным случаем КРТ нежилой застройки, при котором принятие решения о комплексном развитии не требуется.
3. Таким же специальным случаем, когда заключение договора о КРТ не требуется, является реализация КРТ самостоятельно Российской Федерацией, субъектами Российской Федерации, муниципальными образованиями, юридическим лицом, определенным Российской Федерацией, юридическим лицом, определенным субъектом Российской Федерации.
4. При реализации КРТ самостоятельно публичное образование вправе использовать весь имеющийся инструментарий публичного управления и вовлечения в оборот публичного имущества: контрактная система, аренда, безвозмездное пользование, доверительное управление, приватизация различными способами, концессионные соглашения и соглашения о государственно-частном партнерстве, инвестиционные договоры, исходя из того, что порядок управления публичным имуществом по общему правилу определяется публичным образованием самостоятельно.
5. Перечень критериев, предусмотренных ч. 4 ст. 65 ГрК для КРТ нежилой и жилой (с учетом ч. 3 ст. 65 ГрК) застройки, должен быть дополнен еще одним существенным критерием: если собственник объекта культурного наследия не выполняет требований к сохранению объекта культурного наследия или совершает действия, угрожающие сохранности объекта культурного наследия и влекущие утрату им своего значения.
6. Правовые препятствия для включения в границы территории нежилой застройки многоквартирных домов, жилых домов блокированной застройки, объектов ин-

дивидуального жилищного строительства, садовых домов *отсутствуют*, если указанные объекты расположены на земельных участках, *не предназначенных* для индивидуального жилищного строительства, ведения личного подсобного хозяйства, садоводства согласно документам территориального планирования и правилам землепользования и застройки. Разрешенное использование таких объектов не соответствует правилам землепользования и застройки, указанные объекты могут иметь признаки объектов самовольного строительства, что является основаниями для реализации КРТ нежилой застройки.

7. Необходимость принятия решения о комплексном развитии территории в отношении двух и более несмежных территорий, в границах которых предусматривается осуществление деятельности по комплексному развитию территории, с заключением одного договора о комплексном развитии таких территорий может, в частности, возникнуть при реновации промышленных территорий и переносе промышленных производств с территорий, на которых предполагается жилая либо общественно-деловая застройка. В таком случае необходимо запланировать резервные территории, разрешенное использование которых будет допускать производственную деятельность, для предоставления взамен изымаемых земельных участков.
8. ГрК допускает заключение одного договора или нескольких договоров о КРТ в отношении всей территории, предусмотренной решением о комплексном развитии территории, ее части либо отдельного этапа реализации решения о комплексном развитии территории. Это создает определенные риски «комплексности развития территории» в отсутствие на дату заключения договора о КРТ утвержденной документации по планировке территории, которую еще только предстоит подготовить, с точки зрения развития смежных исторически сложившихся территорий в рамках единой планировочной и архитектурной концепции.
9. Границы территории КРТ нежилой застройки и незастроенной территории определяются высшим органом исполнительной власти самостоятельно в границах существующих одного или нескольких элементов планировочной структуры, а также определенных генеральным планом функциональных зон, а правилами землепользования и застройки — территориальных зон (одной или нескольких) с учетом установленных зон с особыми условиями использования территорий, включая территории объектов культурного наследия, нормативов градостроительного проектирования.
10. В целях стабильности гражданского оборота и правовой определенности *только принятое и реализуемое решение о распоряжении публичным имуществом, предполагающее его преобразование или отчуждение* (о проведении торгов на передачу в собственность, на право аренды объекта культурного наследия либо иного объекта, находящегося в неудовлетворительном состоянии, на право заключения инвестиционного договора, о передаче единому институту развития в жилищной сфере (АО «ДОМ.РФ»), публично-правовой компании «Единый заказчик в сфере строительства», о заключении концессионного соглашения, соглашения о государственно-частном партнерстве), а также изъятие публичного имущества из оборота могут являться основаниями для отказа в согласовании включения соответствующих объектов публичной собственности в границы КРТ.
11. В отличие от проекта решения о КРТ ГрК не требует согласования документации по планировке территории, подготавливаемой во исполнение решения о КРТ и утверждаемой индивидуальным правовым актом публичного образования, с публичными собственниками (действующими от их имени уполномоченными органами и эксплуатирующими организациями), права и интересы которых она



затрагивает или может затронуть, что представляется упущением законодателя с учетом требований ч. 4.1., 4.2. ст. 9 ГрК и требует корректировки в части необходимости такого согласования.

12. Реализация КРТ может как сопровождаться, так и не сопровождаться изъятием для государственных и муниципальных нужд имущества частных собственников. Необходимость изъятия для публичных нужд недвижимого имущества, находящегося в частной собственности, является следствием правовой природы решения о КРТ, смыслом которого является преобразование территории и изменение ее правового режима.
13. В связи с введением в ст. 1 ГрК понятий объектов федерального, регионального и местного значения (объекты капитального строительства, иные объекты, территории, которые необходимы для осуществления полномочий соответствующего публичного образования и оказывают существенное влияние на его социально-экономическое развитие) — необходимо внести изменения в ст. 49 Земельного кодекса РФ (далее — ЗК РФ) (основания изъятия земельных участков для государственных и муниципальных нужд), поскольку в настоящее время к объектам федерального, регионального, местного значения, для строительства которых осуществляется изъятие для государственных или муниципальных нужд, относятся, помимо поименованных в ст. 49 ЗК РФ линейных объектов, объектов транспорта, обороны и атомной энергии, также объекты образования, культуры, здравоохранения, физической культуры и спорта и утилизации отходов.
14. Часть 7 ст. 65 ГрК, а также ст. 56.12. ЗК РФ не допускают возможности изъятия для государственных или муниципальных нужд в целях КРТ земельных участков и (или) объектов недвижимости, принадлежащих другому публичному собственнику и не обремененных правами третьих лиц, в границах КРТ незастроенной территории (в отличие от КРТ нежилой застройки). Для реализации мероприятий КРТ незастроенной территории, в границах которой находятся объекты казны другого публичного собственника, если мероприятия по КРТ предусматривают их использование, необходимо обеспечить передачу таких земельных участков и (или) объектов в собственность публичного образования, принявшего решение о КРТ, либо в пользование лицу, с которым заключен договор о КРТ. Ст. 17.1. Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» не называет принятие решения о КРТ (о заключении договоров во исполнение решения о КРТ при реализации КРТ самостоятельно публичным образованием либо определенным им юридическим лицом) либо заключение договора о КРТ в качестве оснований для предоставления публичного недвижимого имущества без проведения торгов, что требует ее корректировки.
15. Правовых оснований и необходимости в изъятии для публичных нужд существующих и отвечающих *нормативным требованиям* объектов федерального, регионального и местного значения: транспорта, энергетики, образования, культуры, здравоохранения, спорта не имеется.
16. Утвержденная документация по планировке территории является основанием для изъятия для публичных нужд у собственника земельных участков и объектов недвижимости, виды разрешенного использования которых не соответствуют утвержденной документации по планировке территории. В целях единообразия правоприменительной и судебной практики представляется необходимым либо отменить ст. 49 ЗК РФ, либо привести ст. 49, а также п. 2 ст. 56.3. ЗК РФ, в отсутствие специальной нормы в ст. 56.12. об особенностях изъятия земельных участков и (или) расположенных на них объектов недвижимости в целях КРТ жилой и нежилой застройки, в соответствии с градостроительным законодательством, дополнив их утверждением документации по планировке территории в соответствии с принятым решением о КРТ в ка-

честве основания для принятия решения об изъятии земельных участков и (или) расположенных на них объектов недвижимости для государственных и муниципальных нужд.

17. С учетом изменившегося законодательства отсутствуют правовые основания для выводов о невозможности изъятия объектов в пользу частного лица — стороны по договору о КРТ.
18. Законодательство не предусматривает возможности получения частным лицом — стороной по договору о КРТ — в частную собственность земельных участков и объектов недвижимости, изымаемых для публичных нужд в рамках процедуры изъятия для публичных нужд при КРТ. Только после осуществления строительства и реконструкции изъятых для публичных нужд объектов за свой счет, за исключением объектов, подлежащих передаче в государственную или муниципальную собственность, в том числе объектов транспортной, инженерной и социальной инфраструктур, у такого лица согласно ч. 8 ст. 68 ГрК возникнет право собственности на объекты капитального строительства и линейные объекты.  
Буквальное толкование ч. 8 ст. 68 ГрК не допускает на сегодняшний день переход права собственности на объекты культурного наследия, в отношении которых выполнены работы по сохранению, являющиеся реконструкцией либо работами по устранению неудовлетворительного состояния, к лицу, реализующему КРТ, поскольку в ней говорится об объектах капитального строительства, созданных лицом, что не может относиться к объектам культурного наследия. Полагаем, — поскольку установленный ст. 68 ГрК перечень условий договора о КРТ является открытым, — что лицо, выполнившее за свой счет работы по сохранению объектов культурного наследия, результатом которых является их реконструкция либо устранение неудовлетворительного состояния, в рамках КРТ должно иметь возможность оформить их в собственность. Целесообразно непосредственно внести в ч. 8 ст. 68 ГрК правило о возникновении права собственности на объекты культурного наследия, находившиеся в неудовлетворительном состоянии, у лица, выполнившего работы по их сохранению, а в случаях и порядке, установленных нормативными правовыми актами Российской Федерации и субъектов Российской Федерации — у лица, выполнившего работы по сохранению объектов культурного наследия, не находившихся в неудовлетворительном состоянии.
19. С момента заключения договора о КРТ и утверждения документации по планировке территории собственник ограничивается в праве, предусмотренном абзацем 4 п. 4 ст. 85 ЗК РФ и ч. 8 ст. 36 ГрК, по использованию без установления срока приведения земельных участков и расположенных на них объектов недвижимости в соответствие с градостроительным регламентом. Полагаем в этой связи, что редакция абзаца 4 п. 4 ст. 85 ЗК РФ и ч. 8 ст. 36 ГрК нуждается в уточнении и дополнении еще одним исключением: «в отношении территории, в границах которой расположен земельный участок и (или) объект недвижимости, в установленном порядке принято решение о КРТ и утверждена документация по планировке территории». Такая мера, по нашему мнению, будет стимулировать собственника к приведению использования земельного участка и (или) расположенного на нем объекта недвижимости в соответствие с разрешенным использованием, установленным документацией по планировке территории и градостроительным регламентом.
20. Права и обязанности сторон по договору о КРТ возникают на основании так называемого сложного юридического состава, включающего административный акт (решение о КРТ) и договор о КРТ, все существенные условия которого определяются публичным образованием в одностороннем порядке, однако предложения потенциальных инвесторов могут учитываться.

21. Действующее федеральное законодательство не указывает, кто может быть инициатором КРТ, за исключением КРТ по инициативе правообладателей, и не устанавливает порядок реализации подобной инициативы. Эти вопросы регулируются на уровне нормативных правовых актов Российской Федерации и субъектов РФ.
22. Для подготовки и рассмотрения, а также обоснования предложений о КРТ вполне достаточно информации, содержащейся в информационных системах обеспечения градостроительной деятельности в открытом доступе, что подтверждается и объемом информации, содержащейся в решении о КРТ.
23. Перечень предельных параметров разрешенного строительства, реконструкции объектов капитального строительства, указываемых в решении о КРТ, должен быть минимальным и ограничиваться предельным количеством этажей или высотой объектов капитального строительства, а также максимальным процентом застройки участков.
24. Решение о КРТ по своему значению и содержанию приближается к документам территориального планирования, является своего рода планом развития территории и заданием лицам, с которыми будет заключен договор о КРТ, на разработку проекта планировки территории. Решение о КРТ имеет признаки как нормативного, так и индивидуального правового акта и может быть обжаловано как нормативный акт в порядке административного судопроизводства как принятое с нарушением полномочий органа публичной власти, процедуры его принятия, требований к содержанию и его несоответствия нормам, имеющим более высокую юридическую силу (несоответствия требованиям норм гл. 10 ГрК, градостроительного законодательства в части несоответствия нормативам градостроительного проектирования, законодательства об объектах культурного наследия и об особых условиях использования территории, в области охраны окружающей среды).
25. ГрК установлены следующие правовые последствия принятия решения о КРТ:
  - со дня принятия решения о КРТ и до дня утверждения документации по планировке территории, в отношении которой принято решение о ее комплексном развитии, изменение вида разрешенного использования земельных участков и (или) объектов капитального строительства, расположенных в границах такой территории, не допускается;
  - на карте градостроительного зонирования в обязательном порядке устанавливаются территории, в границах которых предусматривается осуществление КРТ;
  - возникают правовые основания для подготовки документации по проведению торгов на право заключения договора о КРТ, определению существенных условий договора о КРТ, либо, если реализация КРТ самостоятельно осуществляется публичным образованием или определенным им юридическим лицом — для проведения контрактных процедур и осуществления распоряжительных действий в отношении публичного имущества.
26. В договоре о КРТ целесообразно указывать зоны с особыми условиями использования территории, включая зоны охраны объекта культурного наследия: охранный зона объекта культурного наследия, зона регулирования застройки и хозяйственной деятельности. Утвержденные уполномоченным органом по охране культурного наследия охранные обязательства в отношении каждого из объектов культурного наследия в границах КРТ должны быть неотъемлемой частью договора о КРТ в качестве приложений к нему как содержащие существенные условия использования развиваемой территории.
27. Исполнение публичным образованием своих обязательств может предполагать необходимость предусмотреть в бюджете публичного образования на соответ-

ствующий год необходимых ассигнований. Договор о КРТ является основанием возникновения публичных обязательств публичного образования, влечет за собой расходные обязательства публичного образования, и, по смыслу Бюджетного кодекса РФ, носит нормативный характер.

28. При заключении договора КРТ незастроенной территории, если полномочия по распоряжению земельными участками осуществляются одним и тем же публичным собственником в тех случаях, когда право на заключение договора о КРТ приобретается на торгах в форме аукциона, отсутствует смысл дублировать заключенный договор о КРТ договорами аренды земельных участков.
29. С учетом сформировавшейся судебной практики и невозможности использования земельных участков до утверждения документации по планировке территории в соответствии с предполагаемым решением о КРТ назначением иным образом, чем для проведения инженерных изысканий, для чего заключение договора аренды не требуется, при КРТ незастроенной территории земельные участки должны предоставляться в аренду только после утверждения проектов планировки и межевания, что требует изменений в ч. 8 ст. 67 ГрК.
30. Реализация права на КРТ по инициативе правообладателей предполагает обращение в уполномоченный орган публичной власти с приложением проекта договора о КРТ по инициативе правообладателей, содержащего все существенные параметры развиваемой территории, а в случае если КРТ предполагается осуществлять двумя и более правообладателями — также соглашения о разграничении обязанностей по осуществлению мероприятий по КРТ.
31. Размер арендной платы за участки, предоставляемые лицу, с которым заключен договор о КРТ жилой застройки, в границах такой территории, не может превышать размера земельного налога; размер арендной платы по заключаемым во исполнение договоров о КРТ нежилой застройки, незастроенных территорий договорам аренды земельных участков под создаваемыми объектами инженерной инфраструктуры, автомобильными дорогами и иными объектами, указанными в ст. 49 ЗК РФ, не может превышать ставки, установленные Росреестром и (или) Минэкономразвития во исполнение постановления Правительства РФ от 16.07.2009 № 582 «Об основных принципах определения арендной платы при аренде земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, и о Правилах определения размера арендной платы, а также порядка, условий и сроков внесения арендной платы за земли, находящиеся в собственности Российской Федерации». Однако такие ставки установлены в настоящее время не во всех случаях. Не установлены ставки арендной платы в отношении земельных участков под автомобильными дорогами.  
С учетом сходства институтов концессионного соглашения, государственно-частного партнерства и договора о КРТ, с целью снижения затрат лица, реализующего КРТ, целесообразно определять в законодательстве субъектов РФ размер арендной платы за земельные участки, предоставляемые во исполнение заключенного договора о КРТ, кроме случаев, когда он императивно определен федеральным законодательством, по аналогичным правилам.
32. Законодательство о КРТ во избежание появления в границах территорий «белых пятен» и «черных дыр» и в целях согласования интересов разных публичных собственников должно допускать (как это допускает законодательство о концессионных соглашениях и государственно-частном партнерстве) проведение совместных торгов на право заключения договора о КРТ, одними из условий которого являются:
  - перечисление в бюджет публичного образования, не являющегося стороной по договору о КРТ, определенных по результатам аукциона стоимости права аренды (рыночной арендной платы) либо цены отчуждения находящихся

в казне такого публичного образования земельных участков и (или) объектов недвижимости, не обремененных правами третьих лиц;

- создание и передача в собственность публичного образования, не являющегося инициатором КРТ, объектов недвижимости либо движимого имущества, необходимого для реализации его полномочий.

В заключение хотелось бы отметить, что гл. 10 ГрК в целом создала хорошие правовые предпосылки для комплексного развития территорий.

Успешное решение задачи по подлинно комплексному развитию территорий на практике будет во многом определяться устранением обозначенных системных пробелов в законодательстве по управлению публичным имуществом и градостроительном законодательстве, в том числе региональном, а также поиском справедливого баланса частных и публичных интересов, что позволит создать стимулы деятельности хозяйствующих субъектов и граждан по развитию территорий и реализовать предоставленные публичным образованиям широкие дискреционные полномочия.

**Об авторе:**

**Шульженко Станислав Игоревич**, аспирант Северо-Западного института управления РАНХиГС (Санкт-Петербург, Российская Федерация); S.S hulgenko@yandex.ru

**About the author:**

**Stanislav I. Shulzhenko**, Graduate Student of North-West Institute of Management, Branch of RANEPА (St. Petersburg, Russian Federation); S.S hulgenko@yandex.ru

2022. № 3(159)

# 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 10.03.2022.  
Подписано к печати 28.03.2022.  
Формат 70×100/16. Бумага офсетная.  
Усл. печ. л. 15,32. Тираж 50 экз.  
Заказ № 3/22.

Научные редакторы  
д. филос. н., профессор Н. И. БЕЗЛЕПКИН  
д. э. н., профессор В. А. ПЛОТНИКОВ  
д. э. н., профессор Л. С. САВЧЕНКО

УЧРЕДИТЕЛЬ:  
ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ БЮДЖЕТНОЕ  
ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ  
ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ  
«РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАРОДНОГО ХОЗЯЙСТВА  
И ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ  
ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»

Корректоры:  
И. Ю. СЕРОВА  
Т. В. ЗВЕРТАНОВСКАЯ  
Верстка Т. П. ОЛОНОВОЙ

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