

Вестник Московского университета

НАУЧНЫЙ ЖУРНАЛ

Основан в ноябре 1946 г.

Серия 21 УПРАВЛЕНИЕ
(ГОСУДАРСТВО И ОБЩЕСТВО)

№ 1 • 2021 • ЯНВАРЬ — МАРТ

Издательство Московского университета

Выходит один раз в три месяца

СОДЕРЖАНИЕ

Теория и методология управления

- Леонтьева Л.С., Соболев С.А.* Участие Московской агломерации в меж-
региональном и межмуниципальном сотрудничестве 3
- Сажина М.А., Костин С.В.* Инновационный кластер как механизм
поддержки малого и среднего бизнеса в кризисных условиях,
вызванных пандемией COVID-19 32

Стратегия цифровой экономики

- Корецкий А.С.* Управление процессами трансформации предприятия
в условиях цифровой экономики 48

Из истории управления

- Кошкидько В.Г.* Реформирование регионального и местного управ-
ления СССР в начале 60-х гг. XX в. 64
- Соловьев К.А.* Принятие государственных решений в царствование
императора Александра II (по «Записке по вопросам о сроках
военной службы» кн. А.А. Щербатова) 80

Государственное управление за рубежом

- Баева Ю.В.* Направления повышения эффективности индексного
страхования в сельском хозяйстве Республики Казахстан 98

CONTENTS

Management theory and methodology

- Leontyeva L.S., Sobolev S.A.* Participation of the Moscow agglomeration in interregional and intermunicipal cooperation 3
- Sazhina M.A., Kostin S.V.* Innovation cluster as a mechanism for supporting small and medium-sized businesses in the crisis conditions caused by the COVID-19 pandemic 32

Digital Economy Strategy

- Koretsky A.S.* Management of enterprise transformation processes in the conditions of the digital economy 48

From the history of management

- Koshkidko V.G.* Reforming of the regional and local government of the USSR at the beginning 60s XX century. 64
- Soloviev K.A.* Adoption of state decisions during the reign of Emperor Alexander II according to the “Note on the terms of military service” of Prince A.A. Shcherbatov) 80

Public administration abroad

- Baeva Yu.V.* Directions for increasing the efficiency of index insurance in agriculture of the Republic of Kazakhstan 98

ТЕОРИЯ И МЕТОДОЛОГИЯ УПРАВЛЕНИЯ

Л.С. Леонтьева, С.А. Соболев*

УЧАСТИЕ МОСКОВСКОЙ АГЛОМЕРАЦИИ В МЕЖРЕГИОНАЛЬНОМ И МЕЖМУНИЦИПАЛЬНОМ СОТРУДНИЧЕСТВЕ

Представленная статья посвящена актуальной проблематике развития столичных агломераций на примере Московской агломерации с использованием ресурсов межрегионального и межмуниципального сотрудничества. Московская столичная агломерация является крупнейшей в Европе как с точки зрения территории, так и с точки зрения населения в ней проживающего. Ее современная структура отличается от других мировых столичных агломераций (Парижа, Лондона, Токио, Мехико и др.) тем, что Москва, как центр агломерации, берет на себя инициативу центра развития всего московского мегарегиона. Ее роль заключается в том, что она становится драйвером экономического роста не только для экономик соседних регионов и муниципалитетов Московской области, но и граничащих с Подмосковьем муниципальных образований соседних регионов. Формируется новая модель межрегионального и межмуниципального взаимодействия, значимая для государства в целом: поскольку именно здесь сосредотачиваются промышленность, бизнес и трудовые ресурсы, производится инновационная высокотехнологичная продукция. В статье представлен воспроизводственный подход к развитию агломерации как форме внутреннего и внешнего взаимодействия территорий. Выявлены эффекты этой формы взаимодействия, которые выражаются в общем повышении качества развития всех социально-экономических процессов как на отдельных территориях, так и в агломерации в целом: интенсификация миграционных потоков как на уровне внешней миграции, так и на внутренней миграции в административно-территориальных образованиях, повышение степени доступности общественных транспортных и социальных услуг и т.д. В совокупности выявленные частные эффекты формируют синергический результат превращения простой совокупности территорий в сложный, взаимосвязанный, эффективно

* *Леонтьева Лидия Сергеевна* — доктор экономических наук, профессор кафедры регионального и муниципального управления факультета государственного управления МГУ имени М.В. Ломоносова, Москва, РФ; *e-mail*: leontieva@spa.msu.ru

Соболев Сергей Андреевич — магистрант факультета государственного управления МГУ имени М.В. Ломоносова, Москва, РФ; *e-mail*: SobolevSA@spa.msu.ru

функционирующий механизм. Для проведения исследований применены следующие методы: сравнительный анализ, контент-анализ, графический метод и системный подход.

Ключевые слова: межрегиональное сотрудничество, межмуниципальное сотрудничество, агломерация, социально-экономические процессы, эффекты развития территорий, регион-хаб, регион-реципиент, регион-донор.

The presented article is devoted to the current problems of the development of metropolitan agglomerations on the example of the Moscow agglomeration using the resources of interregional and inter-municipal cooperation. The Moscow metropolitan agglomeration is the largest in Europe both in terms of territory and in terms of the population living in it. Its modern structure differs from other world metropolitan agglomerations (Paris, London, Tokyo, Mexico City, etc.) in that Moscow, as the center of the agglomeration, takes the initiative of the development center of the entire Moscow megaregion. Its role is that it becomes a driver of economic growth not only for the economies of neighboring regions and municipalities of the Moscow Region, but also for municipalities of neighboring regions bordering the Moscow Region. A new model of interregional and inter-municipal interaction is being formed, significant for the state as a whole: after all, industry, business and labor resources are concentrated here, innovative high-tech products are produced. The article presents a reproductive approach to the development of agglomeration as a form of internal and external interaction of territories. The effects of this form of interaction, which are expressed in the general improvement of the quality of development of all socio-economic processes both in individual territories and in agglomeration as a whole, have been identified: intensification of migration flows both at the level of external migration and at the level of internal migration in administrative-territorial entities, increasing the degree of accessibility of public transport and social services, etc. Together, the identified private effects form a synergistic result of the transformation of a simple set of territories into a complex, interconnected, effectively functioning mechanism. The following methods were used to conduct research: comparative analysis, content analysis, graphic, system approach.

Key words: interregional cooperation, inter-municipal cooperation, agglomeration, socio-economic processes, effects of territory development, hub region, recipient region, donor region.

Введение

Формирование крупных столичных агломераций является глобальной характеристикой большинства стран. Каждый из них имеет разную историю образования, разные причины возникновения, форму и структуру — от простого разрастания пригородных районов и стирания границ между ними до формирования

целенаправленных планов застройки и промышленного развития пригородных территорий с целью сохранения исторического и культурного наследия центра городов.

Московская агломерация представляет собой скопление городских и сельских поселений, объединенных между собой постоянными социально-экономическими, культурно-бытовыми, производственными и транспортными связями, а также объектами инфраструктуры, расположенными в пределах данной агломерации, общим использованием природных ресурсов и межселенных территорий. В Московскую агломерацию совместно с самим центром входит более 70 городов¹, из которых 21 с населением более 100 тыс. чел.²

Академик А.М. Лола интерпретирует агломерацию как систему городских, сельских и дачных поселений и ландшафта, тесно связанных между собой трудовыми, культурно-бытовыми, рекреационными и производственными связями³.

В условиях неравномерности пространственного развития Российской Федерации в основных стратегических нормативных правовых актах России — федеральном законе № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» и концепции «Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2030 года» перспективной формой развития территориальных пространств выделяются агломерации и формирование макрорегионов с учетом синергического эффекта от взаимодополняющей реализации эффективной экономической специализации каждого субъекта РФ.

Столичная агломерация включает в себя два крупнейших, с точки зрения количества населения (в агломерации проживает порядка 20 млн чел. — около 14% всего населения России) и экономически развитых субъекта РФ — город федерального значения — Москву и Московскую область. Московская агломерация является крупнейшей в Европе, входит в десятку крупнейших мегаполисов мира. Московский регион производит 26% ВВП России. Ядро Московской

¹ Закон Московской области от 31 января 2013 г. (ред. от 29.11.2019) № 11/2013-ОЗ «Об административно-территориальном устройстве Московской области» // Консультант Плюс [Электронный ресурс]. URL:<http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?base=MOB&dst=100001&n=166579&req=doc#08042149528309896> (дата обращения: 04.09.2020).

² Численность населения Российской Федерации по муниципальным образованиям на 1 января 2019 г. // Федеральная служба государственной статистики (Росстат) [Электронный ресурс]. URL: <https://www.gks.ru/> (дата обращения: 04.09.2020).

³ Лола А.М. Основы градоведения и теории города. М.: «КомКнига», 2005.

агломерации — город Москва обеспечивает рабочими местами около 2,5 млн жителей из других субъектов РФ.

Однако, по мнению Е.В. Лукина и Т.В. Усковой, для развития региональной экономики недостаточно использовать лишь имеющийся у данного региона природно-ресурсного и социально-экономического потенциал. Исходя из парадигмы воспроизводственного подхода к управлению региональным развитием, предполагающего необходимость установления взаимосвязей и зависимостей между всеми элементами региональной системы, обеспечивающих эффективное развитие региональной экономики и рост благосостояния населения, для экономического развития региона необходимы также ресурсы из других регионов и наличие спроса в других административно-территориальных образованиях на выпускаемую в данном регионе продукцию⁴. Таким образом, воспроизводственный подход к региональному управлению постулирует, что существенным фактором развития регионов является их социально-экономическое взаимовыгодное межрегиональное сотрудничество.

Межрегиональное и межмуниципальное взаимодействие как эффективная практика развития столичной агломерации

Основными экономическими механизмами межрегионального сотрудничества, оказывающими наибольшее влияние на региональное развитие, являются производственная кооперация, инвестиционное и торговое сотрудничество.

К ключевым факторам межрегионального взаимодействия относятся: во-первых, *оптимум по Парето* — равновесное состояние, при котором никакое перераспределение продуктов или ресурсов не может улучшить положение одного рационального субъекта, при этом, не ухудшая положение другого; во-вторых, *ядро много-региональной системы* — множество сценариев развития, которые вызывают наибольший интерес в достижении к данным сценариям у регионов; в-третьих, *экономическое равновесие* — варианты сбалансированного развития регионов, при которых выгоды одного из регионов не оборачиваются убытками для других.

К субъектам межрегионального сотрудничества на территории Российской Федерации могут относиться федеральные и региональные органы государственной власти, а также органы местного самоуправления, межрегиональные общественные организации, профессиональные союзы, ассоциации, юридические лица в лице

⁴ Лукин Е.В. Ускова Т.В. Межрегиональное экономическое сотрудничество: состояние, проблемы, перспективы. Вологда: ИСЭРТ РАН, 2016.

представителей, крупного, среднего, малого и микро-бизнеса и их объединения. Задача федеральных, региональных и муниципальных органов власти – сформировать соответствующее институциональное обеспечение межрегионального сотрудничества для тех или иных групп населения, но значительная часть таких связей осуществляется самими органами власти, преимущественно региональными⁵.

Межрегиональное взаимодействие расширяет возможности для удовлетворения необходимых социально-экономических, культурных и экологических потребностей населения регионов, а также является эффективным инструментом для наращивания внутреннего потенциала субъектов РФ⁶.

В научной литературе межрегиональное сотрудничество рассматривается как механизм преодоления недостатков системы административно-территориального деления регионов. Существующее политико-территориальное деление субъектов РФ, особенно больших по размеру регионов, создает трудности в предоставлении всего спектра необходимых общественных услуг, прежде всего в таких сферах, как здравоохранение и образование⁷. Поэтому с точки зрения доступности общественных услуг и улучшения качества человеческого капитала важно поддерживать институт межрегионального взаимодействия.

В соответствии с Концепцией межрегионального сотрудничества города Москвы в новых экономических условиях от 2010 г., межрегиональное сотрудничество для Москвы является одним из приоритетных направлений. Столица выступает ключевым участником совместных межрегиональных соглашений в качестве политического центра государства, общероссийского финансового центра, экономически самого развитого субъекта РФ, столицы ЦФО, мегаполиса, задающего тренды инновационного, социального и культурного развития. В Концепции подчеркнута, что «Москва — это город, в котором аккумулируются лучшие достижения партнеров города, а также то место, где эти достижения воплощаются в повседневную практику. В столице сконцентрирован человеческий

⁵ Сысоева Н.М., Кузнецова А.Н. Межрегиональное сотрудничество в системе управления пространственным развитием // Научные труды Вольного экономического общества России. 2020. Т. 223. С. 413–419.

⁶ Борщик Н.Д. Межрегиональные связи субъектов Российской Федерации: теория и практика // Политика, экономика и инновации — Курск: Подосинников Е.Ю. 2016. № 3 (5). С. 1–6.

⁷ Кузнецова О. В. Межрегиональное сотрудничество в России: перспективы кооперации региональных властей // Региональный анализ. 2019. № 1 (63). С. 16–25.

капитал, что предопределяет город как центр науки и образования, обмена опытом и повышения квалификации, а это является важнейшим условием для достижения научно-технического прогресса. Москва оказывает экономическую помощь другим регионам, однако межрегиональное сотрудничество строится на принципах взаимной выгоды и достижения к максимальному социально-экономическому эффекту от данного сотрудничества для всех его участников»⁸.

Отметим, что реализация договоров или соглашений о межрегиональном сотрудничестве имеет огромную пользу для всех регионов, позволяя реализовывать крупные инвестиционные проекты в различных сферах — ЖКХ, транспорт, промышленность, АПК, развитие субъектов МСП, информационные технологии, здравоохранение, наука, экология, культура, молодежная политика и т.д. Поэтому регионы заинтересованы в том, чтобы появлялись новые, либо пролонгированы действующие договорные документы о сотрудничестве, особенно с экономически развитыми субъектами РФ, а также крупными городами страны.

Ярким примером эффективного межрегионального взаимодействия регионов с Москвой является проведение многочисленных ярмарок, фестивалей, выставок, при этом Правительство Москвы обязуется обеспечивать торговые места и фестивально-ярмарочные площадки. Однако важно не только обеспечить сами площадки, но и сделать так, чтобы торговые места были как можно доступнее для москвичей и гостей столицы, поэтому Правительство Москвы приняло решение организовывать «ярмарки выходного дня» по пятницам, субботам и воскресеньям ежегодно с марта по декабрь. Ярмарки выходного дня в городе Москве созданы с целью поддержки отечественных сельхозпроизводителей, а также обеспечения жителей и гостей столицы качественными продовольственными товарами и сельскохозяйственной продукцией. Торговые места для продажи продукции предоставляются абсолютно бесплатно, на сегодняшний момент, данные ярмарки функционируют во всех административных округах города Москвы и во многих районах столицы. Эти ярмарки пользуются достаточно большой популярностью у москвичей, что даже несмотря на ограничения, введенные из-за пандемии коронавирусной инфекции 2020 г., с января по

⁸ Постановление Правительства Москвы от 16 февраля 2010 г. № 132-ПП «О Концепции межрегионального сотрудничества города Москвы в новых экономических условиях» // Консультант Плюс. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=MLAW&n=112625#011312084386864263> (дата обращения: 08.09.2020).

сентябрь на межрегиональных ярмарках реализовано продукции на 54% больше, чем за аналогичный период 2019 г.⁹

Географическое положение города Москвы можно назвать благоприятным для реализации соглашений о межрегиональном сотрудничестве в силу развитости транспортной инфраструктуры. Москва — крупный транспортный узел, в котором пересекаются железнодорожные, автотранспортные, речные и воздушные пути. Город находится в междуречье Оки и Волги и, посредством речных путей, имеет выходы в Северный Ледовитый и Атлантический океаны.

Таким образом, Москву можно назвать регионом-хабом — административно-территориальным образованием (субъектом РФ), географическое положение и инфраструктурное состояние которого позволяет обеспечивать транспортные, торгово-экономические, социальные и культурные услуги других регионов.

Валовой региональный продукт (ВРП) города Москвы — показатель экономической деятельности столицы, характеризующий процесс производства товаров и услуг для конечного использования, за период с 2010 по 2018 гг. демонстрировал рост (в сопоставимых ценах вырос на 11,2%) и составил почти 18 трлн руб. Это составляет около 1,4 млн руб. в расчете на душу населения, что почти в 2,5 раза превышает среднероссийский уровень. (Рис. 1).

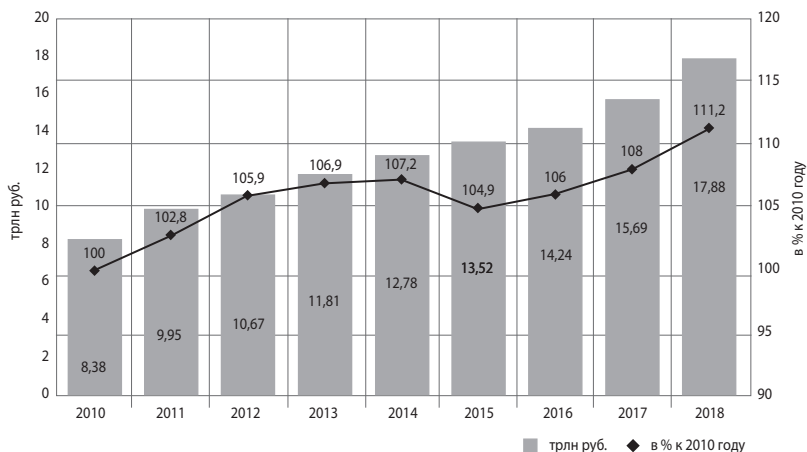


Рис. 1. ВРП города Москвы с 2010 по 2018 гг.¹⁰

⁹ На межрегиональных ярмарках в Москве продали на 2 тыс. т продуктов больше, чем в 2019 г. // Информационное агентство ТАСС [Электронный ресурс]. URL: <https://tass.ru/moskva/9350725> (дата обращения: 08.09.2020).

¹⁰ Источник: Инвестиционный портал города Москвы [Электронный ресурс]. URL: <https://investmoscow.ru/> (дата обращения: 08.09.2020).

Экономика города Москвы является одной из самых развитых в мире, она входит в топ-5 рейтинга мегаполисов мира по показателю ВВП (по ППС). Объем ВВП (по ППС) Москвы в 2019 г. составил 1 125 млрд долл. США больше, чем у Сеула, Шанхая или Парижа. (Рис. 2).

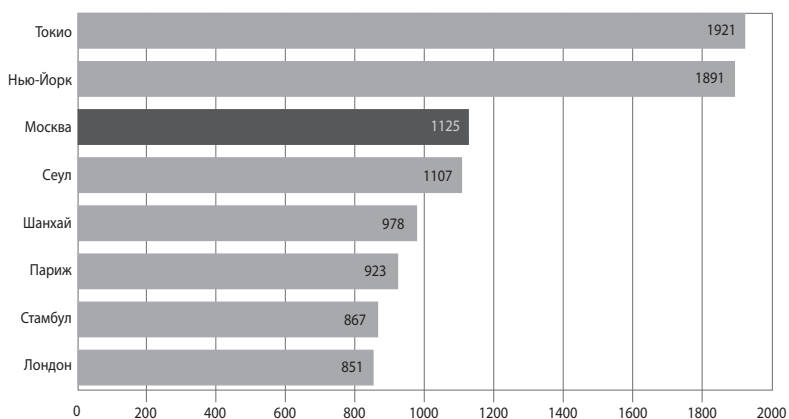


Рис. 2. Объем ВВП городских агломераций в 2019 г., по ППС, в млрд долл. США¹¹

Москва, по результатам последнего рейтинга Best Cities международной консалтинговой компании Resonance Consultancy, заняла пятое место, получив статус «лучшего города мира». Впереди только крупнейшие мировые мегаполисы — Лондон, Нью-Йорк, Париж, Токио. В рейтинге экспертным сообществом город оценивается по шести параметрам: «Место» (безопасность, городская среда), «Времяпрепровождение» (культура, ресторанная сфера и шопинг), «Продвижение» (упоминаемость в интернете), «Продукт» (инфраструктура, достопримечательности, конференц-возможности, работа аэропортов), «Люди» (процент жителей, переехавших в город из других государств, уровень образования), «Экономическое процветание» (экономические показатели развития, количество штаб-квартир крупнейших компаний мира). При формировании рейтинга специалисты учитывают не только статистическую информацию, но и мнения, которыми в социальных сетях делятся местные жители и туристы. Также Москва входит в топ-5 европейских городов с благоприятным инвестиционным климатом (по версии Financial Times, 2018)¹².

¹¹ Источник: Инвестиционный портал города Москвы [Электронный ресурс]. URL: <https://investmoscow.ru/> (дата обращения: 08.09.2020).

¹² Петров А.М., Маяков Д.М. Социально-экономическое значение крупных городов в условиях глобализации // Экономические науки. 2020. № 1 (182). С. 94–98.

На данный момент Москва — крупнейший в общегосударственном масштабе финансовый центр и центр управления значительной частью экономики страны. Так, по данным Центрального банка Российской Федерации, в Москве зарегистрировано 234 кредитных организаций, всего в России зарегистрировано 467 кредитных организаций (по состоянию на 01.06.2019)¹³. В Москве сосредоточены головные офисы крупнейших российских компаний топливно-энергетического комплекса, банковского сектора, промышленного сектора и т.д. Москва не только получает ресурсы для собственного развития, но и для оказания содействия в развитии других регионов и страны в целом¹⁴. Бюджет Москвы способен обеспечить не только собственное экономическое развитие, но и развитие других регионов и даже государства. Например, 25 августа 2017 г. Москва и Ярославская область договорились об экономическом сотрудничестве между двумя регионами. В ходе этого соглашения Москва обязуется обеспечить финансовой поддержкой благоустройство Ярославской области¹⁵. В октябре 2018 г. Москва также договорилась с другим городом федерального значения — Севастополем о сотрудничестве и в 2019 г. началась реализация проектов, которые связаны с оказанием помощи столицы в благоустройстве Севастополя и отдельно социальной инфраструктуры¹⁶.

На данный момент, начиная с 1996 г. и заканчивая 2019 г., в Москве действуют 96 соглашений между Правительством Москвы и Правительствами других субъектов РФ о межрегиональном сотрудничестве¹⁷. Москва имеет договорные обязательства со всеми субъектами РФ.

¹³ Официальный Интернет-портал Центрального банка Российской Федерации — [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://cbr.ru> (дата обращения: 08.09.2020).

¹⁴ *Собянин*. Москва помогает развиваться другим регионам России // Информационно-аналитический Интернет-портал МИР 24 [Электронный ресурс]. URL: <https://mir24.tv/news/16327160/sobyanin-moskva-pomogaet-razvivatsya-drugim-regionam-rossii> (дата обращения: 08.09.2020).

¹⁵ Москва и Ярославская область подписали программу сотрудничества // Информационное агентство ТАСС [Электронный ресурс]. URL: <https://tass.ru/v-strane/4507991> (дата обращения: 08.09.2020).

¹⁶ Собянин рассказал о планах сотрудничества Москвы и Севастополя // Информационное агентство РИА новости [Электронный ресурс]. URL: <https://ria.ru/society/20181022/1531214612.html> (дата обращения: 08.09.2020).

¹⁷ Официальный сайт Мэра Москвы [Электронный ресурс]. URL: <http://mos.ru/depnpol/documents/dogovory-i-soglasheniia-v-sfere-mezhregionalnogo-sotrudnichestva/?page=1> (дата обращения: 08.09.2020).

Эти соглашения носят, как правило, типовой характер, они направлены на стратегическое развитие в научно-техническом, торгово-экономическом и культурном развитии субъектов Российской Федерации.

Десять межрегиональных соглашений между Правительством Москвы и Правительствами других регионов, в частности, Архангельской, Владимирской, Орловской, Псковской, Ленинградской и Ярославской областей, республики Крым, Хабаровского и Камчатского краев, а также города федерального значения Санкт-Петербурга, дополнены конкретными программами сотрудничества, направленными на достижение соответствующего соглашения между регионами. Преимущество данного подхода заключается в том, что в программах указываются конкретные сроки достижения соглашения, ответственные исполнители и мероприятия, что позволяет наиболее полно и конкретно оценить конечные цели и задачи, направленные на достижение межрегионального сотрудничества.

Эффективность межрегионального сотрудничества заключается в том, что оно помогает регионам развивать свой потенциал, совершенствовать инфраструктуру, создавать благоприятные условия для проживания граждан и нацелено на конкретные результаты.

Рассмотрим различные опыты по взаимодействию города Москвы с другими субъектами Российской Федерации. Например, Москва и Владимирская область в 2020 г. заключили дополнительное соглашение сроком на пять лет об укреплении партнерских отношений в туристической отрасли. Документ включает ряд актуальных решений для эффективного межрегионального взаимодействия в туристической отрасли. Совместная работа позволит разрабатывать проекты по обмену туристскими потоками, в том числе детских групп.

В частности, планируется активно использовать RUSSPASS — социально значимый проект цифровизации туристической отрасли, разработанный по инициативе Правительства Москвы. Онлайн-сервис помогает составить тематические маршруты по России, купить авиа- и железнодорожные билеты, забронировать отель, приобрести билеты в театр и музей, зарезервировать столик в ресторане и кафе¹⁸. Данное сотрудничество позволит развивать туристические направления Владимирской области и обеспечит доступность предложений в ходе цифровизации данной отрасли.

¹⁸ Официальный Интернет-портал администрации Владимирской области [Электронный ресурс]. URL: <https://avo.ru/> (дата обращения: 08.09.2020).

Таким образом, межрегиональное сотрудничество Москвы подразумевает собой внесение весомого вклада города в «цементирование» социально-экономических основ Российской Федерации. Именно исходя из этой важнейшей функции строится концепция межрегионального сотрудничества столицы, базирующейся в укреплении федеративных отношений государства, формирования единого культурного, экономического и социально-политического пространства. Поэтому вектором и конечной стратегической целью межрегионального сотрудничества города Москвы является государственное единство Российской Федерации¹⁹.

Особой формой внутрирегионального развития является целенаправленное межмуниципальное сотрудничество. В соответствии с Законом города Москвы «Об организации местного самоуправления в городе Москве», местное самоуправление в городе Москве — «признаваемая и гарантируемая Конституцией Российской Федерации самостоятельная и под свою ответственность деятельность местного сообщества (жителей внутригородского муниципального образования) по решению вопросов местного значения непосредственно и (или) через органы местного самоуправления». На 1 января 2020 г. в столице расположено 146 муниципальных образований, называемых внутригородскими, из которых муниципальных округов — 125, поселений — 19, городских округов — 2²⁰.

В целях взаимодействия органов местного самоуправления, защиты общих интересов муниципалитетов, муниципальные образования вправе создавать межтерриториальные объединения, что является ключевым направлением конституционной самостоятельности муниципалитетов, правом на осуществление органами муниципальной власти местного самоуправления. Этот постулат действует на основании статьи 10 Европейской хартии местного самоуправления, согласно которой органы местного самоуправления имеют право сотрудничать и вступать в ассоциации с другими органами местного самоуправления в целях решения совместных задач. Отметим, что Хартия предоставляет право сотрудничать и

¹⁹ Постановление Правительства Москвы от 16 февраля 2010 г. № 132-ПП «О Концепции межрегионального сотрудничества города Москвы в новых экономических условиях» // Консультант Плюс [Электронный ресурс]. URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=MLAW&n=112625#03819425303617001> (дата обращения: 08.09.2020).

²⁰ Официальный Интернет-портал Совета муниципальных образований города Москвы [Электронный ресурс]. URL: <http://amom.ru/organyi-msu/> (дата обращения: 08.09.2020).

с зарубежными муниципалитетами, на условиях, установленных законом, а также вступать в международную ассоциацию органов местного самоуправления²¹.

На основании контент-анализа существующих научных подходов к организации межмуниципального сотрудничества, авторы сочли необходимым выделить следующие базовые принципы этого процесса:

1) наличие политической и экономической целесообразности взаимодействия;

2) сохранение самостоятельности органов местного самоуправления в рамках сотрудничества муниципальных образований;

3) добровольность²².

Основным институтом, регулирующим межмуниципальное взаимодействие является Совет муниципальных образований города Москвы²³. Деятельность Совета направлена на развитие городского местного самоуправления, содействие в организации межмуниципального сотрудничества, координацию органов муниципальной власти в целях эффективного решения вопросов местного значения, обеспечение взаимодействия органов местного самоуправления столицы с региональными и федеральными органами государственной власти, единым общероссийским объединением муниципальных образований и международными организациями межмуниципального сотрудничества, оказание консультационной, методической и правовой помощи муниципалитетам, а также в организации депутатов представительных органов и муниципальных служащих. У Совета есть право законодательной инициативы по вопросам организации местного самоуправления в Московской городской Думе²⁴. Рассмотрев отчет Совета за 2019 г., мы можем

²¹ Бондарь Н.С. Муниципальное право Российской Федерации в 2 т. Москва: Издательство Юрайт, 2016.

²² Гребенникова А.А. Организация межмуниципального сотрудничества в субъекте Российской Федерации. Саратов: Вузовское образование, 2020.

²³ Официальный Интернет-портал Совета муниципальных образований города Москвы [Электронный ресурс]. URL: <http://amom.ru> (дата обращения: 08.09.2020).

²⁴ Решение Учредительной Конференции Ассоциации муниципальных образований города Москвы от 22 января 2003 г. № 1 (в ред. решения X Съезда Ассоциации «Совет муниципальных образований города Москвы» от 26 декабря 2018 г. № 6) «Об утверждении Устава Ассоциации «Совет муниципальных образований города Москвы» // Официальный Интернет-портал Совета муниципальных образований города Москвы [Электронный ресурс]. URL: <http://amom.ru/organy-msu> (дата обращения: 08.09.2020).

видеть, как активно действует данный орган для поддержки органов муниципальной власти и популяризации местного самоуправления в городе Москве.

Профессиональные юристы Совета оказывают правовую, методическую и консультационную поддержку муниципальным властям по вопросам, относящимся к непосредственной деятельности местного самоуправления, например, по вопросам делопроизводства и ведения кадровой работы, оплатой труда муниципальных служащих, организации и проведения публичных слушаний, изменения законодательства, организации бюджетного процесса и т.д. Наиболее популярная форма получения информации — телефонные звонки и электронная почта. В рамках популяризации местного самоуправления в Москве по инициативе Совета муниципальных образований города Москвы в декабре 2012 г. вышло первое печатное издание Совета — бюллетень «Московский муниципальный вестник», в котором публикуются все принятые органами местного самоуправления актуальные нормативные и правовые акты. По состоянию на 16 декабря 2019 г. издано 237 номеров, а в марте 2019 г. Президиум Совета решил создать сетевое издание «Московский муниципальный вестник». Это издание можно назвать наиболее информативным, т.к. в печатном издании не публикуются приложения к нормативным и правовым актам, которые можно увидеть в электронном Интернет-портале.

За все время существования Совета удалось выстроить партнерские отношения с разными органами федеральной и региональной государственной власти, а именно с Прокуратурой города Москвы, Московской городской Думой, Контрольно-счетной палатой Москвы, Общественной палатой города Москвы, Главным управлением Минюста России по Москве функциональными и отраслевыми органами исполнительной власти города Москвы (департаментами, комитетами и инспекциями), с территориальными органами исполнительной власти города Москвы — префектурами административных округов города Москвы, а также с организациями межмуниципального сотрудничества и другими органами власти, организациями²⁵.

Сами столичные муниципалитеты тоже ведут активную работу по развитию межмуниципального сотрудничества. Например,

²⁵ Отчет о деятельности Ассоциации «Совет муниципальных образований города Москвы» за 2019 г. // Официальный Интернет-портал Совета муниципальных образований города Москвы [Электронный ресурс]. URL: <http://amom.ru/organy-msu> (дата обращения: 08.09.2020).

решением муниципального собрания внутригородского муниципального образования Академическое города Москвы утверждено положение «О межмуниципальном сотрудничестве и внешнеэкономической деятельности внутригородского муниципального образования Академическое в городе Москве», целью которого является обеспечение взаимодействия данного муниципального образования с органами местного самоуправления субъектов Российской Федерации, Российской Федерации в целом и органами местного самоуправления стран СНГ в целях развития межмуниципальных отношений между органами местного самоуправления²⁶. Между муниципальным образованием Москвы Восточное Дегунино и внутригородским муниципальным образованием Гагаринский города Севастополя в 2015 г. состоялось подписание соглашения о межмуниципальном сотрудничестве. В рамках подписанного Соглашения предусматривается создание правовых и организационных основ сотрудничества, разработка проектов нормативных и иных правовых актов органов местного самоуправления, обмен различными информационными и методическими материалами, находящимися в распоряжении органов местного самоуправления муниципальных образований, заключение соглашений и договоров по отдельным направлениям межмуниципального сотрудничества²⁷.

Практические аспекты функционирования института межрегионального и межмуниципального сотрудничества Московской области

Московская область является одним из крупнейших по численности населения субъектов РФ (уступая лишь Москве), входит в пятерку регионов, лидирующих по социально-экономическому положению (в 2019 г. — 4 место после Санкт-Петербурга, Ханты-Мансийского автономного округа — Югры), поэтому данный регион имеет стратегически важное значение для развития экономики

²⁶ Решение муниципального собрания внутригородского муниципального образования Академическое от 20 октября 2010 года № 05-09-2010 «Об утверждении Положения «О межмуниципальном сотрудничестве и внешнеэкономической деятельности внутригородского муниципального образования Академическое в городе Москве» // Официальный Интернет-портал муниципального округа Академический [Электронный ресурс]. URL: <https://moacadem.ru/> (дата обращения: 08.09.2020).

²⁷ Официальный Интернет-портал префектуры Северного административного округа города Москвы [Электронный ресурс]. URL <https://sao.mos.ru/> (дата обращения: 08.09.2020).

государства, а само экономико-географическое положение субъекта (пристоличное расположение, наличие крупных и экономически развитых городов, имеет границы с множеством регионов и т.д.) является привлекательным для развития институтов межрегионального и межмуниципального сотрудничества. За период с 2000 по 2019 гг. между Правительством Московской области и Правительствами других регионов было заключено 25 соглашений, также Московская область имеет 15 международных межрегиональных соглашений²⁸.

Чем привлекательна Московская область для сотрудничества с другими регионами РФ и зарубежья?

Во-первых, достаточно развитая промышленность. Индекс промышленного производства Московской области в 2019 г. составил 112,7%, а средний общероссийский индекс — 102,4%. Основу производственного потенциала Подмоскovie составляют предприятия обрабатывающей промышленности (машиностроение и металлообработка, фармацевтическая и химическая промышленность, пищевая и перерабатывающая промышленность) что подразумевает высокую добавленную стоимость товаров, произведенных в Московской области. Отметим, доля продукции обрабатывающей промышленности в суммарном объеме промышленного производства данного субъекта РФ превышает 85%. Промышленность в регионе имеет устойчивый рост и за последние 5 лет индекс промышленного производства Московской области ежегодно рос более чем на 10% (к предыдущему году).

Во-вторых, Московскую область можно назвать регионом с благоприятной экономической конъюнктурой. Темп роста ВРП Подмоскovie составляет 4,2% — 4-я экономика среди всех субъектов России. В структуре производства ВРП по видам экономической деятельности больше всего занимают торговля оптовая и розничная — 27%, обрабатывающие производства — 20,6%, деятельность по операциям с недвижимым имуществом — 11,1%, профессиональная и научно-техническая деятельность — 4,8%.²⁹ Подмоскovie по емкости регионального потребительского рынка и обороту розничной торговли занимает второе место среди других регионов РФ после Москвы, а по объему оборота оптовой торговли — 3-е место после Москвы и Санкт-Петербурга.

²⁸ Официальный Интернет-портал Правительства Московской области [Электронный ресурс]. URL: <https://mosreg.ru/> (дата обращения: 16.09.2020).

²⁹ Официальный Интернет-портал Управления Федеральной службы государственной статистики по г. Москве и Московской области [Электронный ресурс]. URL: <https://mosstat.gks.ru/> (дата обращения: 16.09.2020).

В-третьих, Московская область — второй субъект РФ (после Москвы) по численности рабочей силы — 4,2 млн чел. (общая численность населения на 01.01.2020 составляет около 7,7 млн чел.), а также по качеству трудового потенциала (высокий уровень образования, здравоохранения (например, средняя продолжительность жизни в регионе составляет 73 года), социального обеспечения), что позволяет региону развивать производство, проводить эффективную инвестиционную политику, реализовывать новые инфраструктурные проекты. Начиная с 2013 г. в регионе создано более 300 тыс. новых рабочих мест³⁰.

В-четвертых, Московская область по данным исследования рейтинговым агентством RAEX («РАЭКС-Аналитика») получила наивысший рейтинг «1А» инвестиционного климата в 2019 году. В Московской области производственный, инфраструктурный и инновационный потенциал — один из самых высоких в стране. Например, на территории Московской области расположены 80 индустриальных территорий, направленных на активизацию инвестиционной деятельности и производство инновационной продукции — 13 технопарков, 3 особые экономические зоны, 6 промышленных площадок, 58 индустриальных парков³¹. По количеству объектов инвестиционно-инновационной инфраструктуры Московская область — лидер среди всех субъектов РФ.

В-пятых, Московская область — регион с высоким научно-технологическим потенциалом. На территории области расположены 8 муниципальных образований, имеющих статус наукограда, 251 организация выполняет научные исследования и разработки, половина из которых ориентирована на военно-промышленный и аэрокосмический комплексы страны. Большая часть данных организаций является составной частью государственного научного сектора. Особое внимание следует уделить двум муниципальным образованиям Московской области — городам Пущино и Черноголовка, в которых расположены научные центры РАН³².

³⁰ Официальный Интернет-портал Правительства Московской области [Электронный ресурс]. URL: <https://mosreg.ru/> (дата обращения: 16.09.2020).

³¹ Инвестиционный портал Московской области — [Электронный ресурс]. — Режим доступа: https://invest.mosreg.ru/about_mo/for_industrial_investors (дата обращения: 16.09.2020).

³² Постановление Правительства Московской области от 28.12.2018 № 1023/45 «О Стратегии социально-экономического развития Московской области на период до 2030 г.» // Официальный Интернет-портал Правительства Московской области [Электронный ресурс]. URL: <https://mosreg.ru/> (дата обращения: 16.09.2020).

В-шестых, богатый природно-ресурсный потенциал. В Подмоскowie большое количество водных ресурсов — более 4 тыс. рек, общая длина которых составляет 18 776 км, около 2 тыс. озер, в Московской области на реках и канале им. Москвы создано 1213 водохранилищ и изгибов. Это позволяет развивать рыбопромысловую промышленность, обеспечивать регион речной транспортной логистикой, производить электроэнергию (например, в Подмоскowie на водохранилищах расположено 15 малых ГЭС). По функциональному назначению на территории региона преобладают земли лесного фонда (40,05%), земли с/х назначения (38,22%), земли поселений (11,76%), доля земель для промышленного, энергетического, транспортного и иного специального назначения колеблется от 3,19 до 6,04%, земли особо охраняемых природных территорий и объектов рекреационных ресурсов (1,05%). Недра Московской области содержат месторождения 19 видов полезных ископаемых (песчаные породы (строительные и песчано-гравийные), глинистые породы (производство кирпича и керамзита), карбонатные породы, торф, сапрпель, стекольные и формовочные пески, цементное сырье)³³.

В-седьмых, Московская область — регион с высокой транспортной доступностью, по плотности авто- и железнодорожной сети Подмоскowie опережает другие регионы РФ, что является одним из основных критериев заключения и успешной реализации межрегиональных соглашений. Инфраструктура Московской области состоит из автомобильного, железнодорожного, водного, воздушного и трубопроводного видов транспорта. Авиационный узел, расположенный в Московской области обеспечивает 80% всех авиаперевозок России. Особую роль в экономическом развитии региона играет транспортно-логистический комплекс. В регионе расположены радиальные направления дорог, ведущих путь от Москвы и до крайних точек России, поэтому Подмоскowie обеспечивает транзитный путь доставки грузов в Москву, особенно актуально этот вопрос стал в связи с ограничительными мерами, введенными Правительством Москвы по ограничению въезда грузового автотранспорта на территорию столицы и сокращению железнодорожных станций, расположенных в Москве. Поэтому в области строятся новые объекты транспортно-логистической

³³ Информационный выпуск Министерства экологии и природопользования Московской области «О состоянии природных ресурсов и окружающей среды Московской области в 2016 году» // Официальный Интернет-портал Министерства экологии и природопользования Московской области [Электронный ресурс]. URL: <https://mep.mosreg.ru/> (дата обращения: 16.09.2020).

инфраструктуры, обеспечивающие логистическое обслуживание регионов Европейской части России, Урала и Западной Сибири³⁴.

Таким образом, Московская область является тем регионом, межрегиональное сотрудничество которого может строиться с учетом обеспеченности необходимой производственной, инвестиционно-инновационной, научно-технологической и транспортной инфраструктурой, а также реализации совместных межрегиональных инфраструктурных проектов; с учетом дискретности данного взаимодействия — проведение регулярных межрегиональных выставок, ярмарок, фестивалей, обмен опытом; с учетом взаимовыгодности данного сотрудничества — обмен ресурсами между регионами, необходимыми для социально-экономического развития данного субъекта. Важным итогом реализации межрегиональных соглашений является их социальная эффективность, т.е. какую пользу принесет гражданам, проживающим на территории данных субъектов, действие данного договора.

Институт межрегионального сотрудничества в Подмоскowie не может быть не развит, так как данный субъект РФ, во-первых, с точки зрения регионального социально-экономического развития является регионом-донором, а во-вторых, имеет множество границ с другими субъектами ЦФО — с городом Москвой, Владимирской, Калужской, Тверской, Тульской, Рязанской, Смоленской и Ярославской областями, что подразумевает решение совместных межрегиональных проблем, обмен опытом, ресурсами и технологиями, проведение форумов, фестивалей, ярмарок, организацию межрегиональных туристических маршрутов и т.д.

Основой формирования межрегионального сотрудничества является как характер избыточности, так и — наоборот — вопрос нехватки необходимых ресурсов и инструментов для реализации стратегического социально-экономического развития данного региона.

Исходя из стратегии социально-экономического развития Московской области на период до 2030 г., основными барьерами на пути развития Подмоскowie являются: дефицит востребованных вакансий на рынке труда и дорогостоящая рабочая сила, что способствует росту трудовой маятниковой миграции из области в Москву (особенно в приграничных с Москвой территориями), нехватка отечественных

³⁴ Постановление Правительства Московской области от 28.12.2018 № 1023/45 «О Стратегии социально-экономического развития Московской области на период до 2030 г.» // Официальный Интернет-портал Правительства Московской области [Электронный ресурс]. URL: <https://mosreg.ru/> (дата обращения: 16.09.2020).

товаров на внутреннем рынке, отсутствие источников сырья и значительных запасов полезных ископаемых (помимо ресурсов для отрасли строительных материалов), высокие нагрузки на энергетическую и транспортную инфраструктуру во многих муниципальных образованиях Подмосковья, реализация значительной части местного спроса в Москве, ухудшающаяся экологическая обстановка в регионе вследствие большого количества промышленных производств, полигонов ТКО (например, в Подмосковье захоранивается порядка 20% от общего количества ТКО в РФ³⁵. Поэтому межрегиональное сотрудничество Московской области должно строиться с учетом данных негативных экстерналий с целью дальнейшей реализации инфраструктурных, социальных, транспортных и иных проектов, направленных на улучшение качества жизни.

Москва и Московская область — регионы, входящие в состав Московской агломерации, поэтому их межрегиональное сотрудничество представлено множествами наиболее тесных совместных соглашений, направленных на социально-экономическое, инфраструктурное, научно-технологическое, инвестиционное, экологическое и культурное развитие между двумя субъектами РФ. Например, с точки зрения достижения социальной эффективности межрегионального сотрудничества Москвы и Подмосковья, направленного на обеспечение транспортной доступности регионов, между Правительствами Москвы и Московской области в 2018 г. было заключено дополнительное соглашение об организации транспортного обслуживания отдельных категорий граждан, имеющих место жительства в городе федерального значения Москве или Московской области, в 2018–2020 гг., в результате которого Правительство Москвы обеспечивает бесплатный проезд отдельным категориям жителей Подмосковья, а правительство Московской области — москвичам, имеющим право на льготы³⁶. Данные льготы, которые предоставляются жителям Подмосковья, подразумевают бесплатный проезд не только

³⁵ Постановление Правительства Московской области от 28.12.2018 № 1023/45 «О Стратегии социально-экономического развития Московской области на период до 2030 г.» // Официальный Интернет-портал Правительства Московской области [Электронный ресурс]. URL: <https://mosreg.ru/> (дата обращения: 16.09.2020).

³⁶ Соглашение № 77-1065 от 28.06.2018 г. (ред. от 20.11.2019) между Правительством Москвы от имени города федерального значения Москвы и Правительством Московской области «Об организации транспортного обслуживания отдельных категорий граждан, имеющих место жительства в городе федерального значения Москве или Московской области, в 2018–2020 гг.» // Официальный сайт Мэра Москвы [Электронный ресурс]. URL: <https://www.mos.ru/authority/documents/doc/38855220> (дата обращения: 16.09.2020).

на всех видах транспорта Московской области, но и на транспорте Москвы. В Подмосковье льготники могут бесплатно ездить на пригородных электричках, МЦД, автобусах, троллейбусах и трамваях. В Москве подмосковным льготникам предоставляется бесплатный проезд на метро, МЦК, МЦД и монорельсовой дороге, а также на наземном транспорте: автобусах, трамваях и троллейбусах. Кроме того, все дети младше семи лет, проживающие в Московской области, могут ездить бесплатно в электричках и на МЦД³⁷.

Еще одной важной проблемой Московской агломерации в целом является ухудшение качества окружающей среды, особенно это касается территорий, граничащих с Москвой или «первого спутникового пояса» Московской агломерации. Поэтому 9 апреля 2020 г. было подписано межрегиональное соглашение между Москвой и Московской областью о сотрудничестве в сфере охраны окружающей среды, направленное на создание единой системы экологического мониторинга. Результатом данного соглашения станет размещение в Московской области 15 стационарных постов контроля качества атмосферного воздуха за счет средств бюджета Москвы³⁸.

Московская область — традиционный поставщик многих видов транспорта в Москву — автобусы и электробусы, производимые на подмосковном заводе ЛиАЗ, вагоны метро, выпускаемые мытищинским предприятием АО «Метровагонмаш».

Москва и Подмосковье имеют множество договорных отношений, но одним из самых важных документов, отражающих перспективу будущего взаимодействия двух регионов является соглашение от 2018 г. между Правительством Москвы и Правительством Московской области о стратегическом развитии Московского региона на период до 2025 г. В рамках данного соглашения определены 6 ключевых направлений перспективного сотрудничества:

1. Развитие промышленного потенциала: развитие экспорта, создание высокотехнологичных рабочих мест и объектов производственно-инновационной инфраструктуры, создание новых и модернизация действующих производственных мощностей.

2. Обеспечение экологической безопасности: обеспечение охраны, рационального использования и воспроизводства природных ресурсов.

³⁷ Официальный Интернет-портал Правительства Московской области [Электронный ресурс]. URL: <https://mosreg.ru/> (дата обращения: 16.09.2020).

³⁸ Власти Москвы и Подмосковья подписали соглашение о сотрудничестве в сфере природоохраны // Информационное агентство ТАСС [Электронный ресурс]. URL <https://tass.ru/moskovskaya-oblast/8198667> (дата обращения: 16.09.2020).

3. Проект «Чистая вода»: улучшение качества питьевой воды, сохранение запасов и источников пресной воды, обеспечение жителей данных регионов чистой и качественной питьевой водой.

4. Организация отдыха детей: санитарно-медицинское и кадровое обеспечение учреждений летнего отдыха детей, организация и развитие системы детского отдыха.

5. Благоустройство дачных поселков: обеспечение автодорогами граждан, проживающих в дачных поселках на территории Москвы и Подмосковья, благоустройство инженерной и социальной инфраструктурой.

6. Развитие общественного транспорта: создание и развитие МЦД, развитие пригородных железнодорожных пассажирских перевозок, повышение уровня безопасности дорожного движения и транспортного обслуживания населения³⁹.

Московская область, как и Москва, является регионом-донором, т.е. субъектом РФ, экономический потенциал которого позволяет оказывать финансовую помощь другим регионам или переводить средства в федеральный бюджет. Отношения региона-донора (Московской области) и региона-реципиента (региона, которому оказывается финансовая помощь на реализацию инфраструктурных проектов и в целом социально-экономического развития) ярко выражены на примере Тульской области. В 2018 г. было подписано соглашение между Правительством Московской области и Правительством Тульской области о предоставлении в 2018–2019 гг. иных межбюджетных трансфертов из бюджета Московской области бюджету Тульской области. Размер трансферта составил 150 млн руб., из которых 26 млн руб. выделено на приобретение и установку технических сооружений для развлечений, оснащенных электрическим приводом (каруселей), 39,5 млн руб. выделено на строительство и модернизацию объектов коммунальной инфраструктуры, 25 млн руб. на осуществление строительно-монтажных работ и организационных мер по газификации, 59,5 млн руб. на ремонт, реконструкцию и модернизацию объектов спорта⁴⁰.

³⁹ Соглашение № 77-1016 от 21.02.2018 между Правительством Москвы и Правительством Московской области «О стратегическом развитии Московского региона на период до 2025 г.» // Официальный сайт Мэра Москвы [Электронный ресурс]. URL: <https://www.mos.ru/authority/documents/doc/38258220> (дата обращения: 16.09.2020).

⁴⁰ Соглашение от 07.12.2018 № 390 между Правительством Московской области и Правительством Тульской области «О предоставлении в 2018–2019 гг. иных межбюджетных трансфертов из бюджета Московской области бюджету Тульской области в целях финансирования мероприятий в рамках Соглашения между Мос-

В 2016 г. между Правительствами Московской и Тульской областей было пописано соглашение о сотрудничестве в сфере АПК, в ходе которого предусматривается проведение совместных выставочно-ярмарочных мероприятий и поддержка местных товаропроизводителей для продвижения их продукции на внутренний рынок. Отметим, что Правительство Тульской области уделяет особое внимание развитию сельского хозяйства и развитию экспорта продукции в другие субъекты РФ и зарубежье. Например, экспорт 2019 г. превысил показатели 2017 г. более чем на 20%.

Интересный опыт межрегионального сотрудничества между Подмосковьем и Калужской областью. В 2017 г. между министерствами культуры двух регионов было подписано соглашение о взаимном сотрудничестве в сфере организации и развитии культуры и туризма на территории Московской и Калужской областей, в том числе участия сторон в туристских выставках и форумах, организационном и информационном взаимодействии по формированию и продвижению туристских продуктов. В рамках реализации данного договора планируется создать новый туристический маршрут, проходящий по территориям четырех субъектов РФ — Московской, Калужской и Ярославской областям, а также по Санкт-Петербургу. Новый маршрут в первую очередь носит образовательный и культурно-просветительский характер. Кроме того, он позволит привлечь новых гостей из разных уголков страны, что будет способствовать развитию внутреннего туристического рынка. Подмосковье в рамках проекта откроет двери уникальных центров в сфере космической отрасли. В частности, «Научно-исследовательского испытательного центра подготовки космонавтов имени Гагарина» в Звездном Городке и Центра управления полетами в Королеве⁴¹.

Одной из динамично развивающихся и перспективных форм межрегионального взаимодействия Московской области являются кластеры. Кластер представляет собой объединение хозяйствующих экономических субъектов, обладающие определенным экономическим потенциалом и занимающие главенствующие позиции на

ковской и Тульской областями о торгово-экономическом, научно-техническом и культурном сотрудничестве от 11.04.2000» // Официальный Интернет-портал Правительства Московской области [Электронный ресурс]. URL: <https://mosreg.ru/dokumenty/normotvorchestvo/perechen-dogovorov-i-soglasheniy-mo/2018-god/21-02-2019-12-24-32-soglashenie-ot-07-12-2018-390-mezhdu-pravitelstvom> (дата обращения: 16.09.2020).

⁴¹ Официальный Интернет-портал Правительства Московской области [Электронный ресурс]. URL: <https://mosreg.ru/> (дата обращения: 16.09.2020).

рынке⁴². Региональными кластерами являются объединения компаний, предприятий, которые осуществляют взаимодействие в рамках производственной и финансово-хозяйственной деятельности и взаимно дополняющих друг друга. Кластеры могут создаваться по различным специализациям — они могут быть промышленными, медицинскими, образовательными, туристическими.

В начале 2018 г. сформирован Межрегиональный промышленный кластер «Композиты без границ», расположенный в трех субъектах РФ — Московской, Тульской, Ульяновской и Самарской областях и в республике Татарстан. Межрегиональный кластер, образованный по инициативе госкорпорации «Росатом» совместно с правительствами Московской, Самарской областей и республикой Татарстан (Ульяновская и Тульская области вошли в состав Кластера в 2019 г.), создан для повышения кооперации производителей композитных материалов и изделий из них в регионах — участниках Кластера, импортозамещения полимерных композитных материалов и изделий из них, содействия в привлечении финансовой и нефинансовой поддержки на реализацию инвестиционных проектов и бизнес-инициатив участников Кластера, продвижения продукции участников Кластера в России и на международной арене, а также развития профессиональных кадров⁴³. Данное межрегиональное соглашение будет содействовать социально-экономическому развитию регионов, входящих в состав Кластера: позволит увеличить объемы производства и реализации промышленной продукции в данных субъектах, обеспечит рост производительности труда на предприятиях — участниках Кластера и новых высокопроизводительных рабочих мест, а также будет способствовать росту объема инвестиций.

Перспективной формой межрегионального сотрудничества является туристическая отрасль, обладающая высоким мультипликативным и синергическим эффектом для социально-экономического развития территориальных образований, туризм характеризуется высокой востребованностью со стороны потребителей⁴⁴. Очень

⁴² Фототов А.Г., Бергаль О.Е. Территориальные кластеры как механизм странственного развития экономики России // Журнал экономической теории. 2019. Т. 16. № 4. С. 673–687.

⁴³ Официальный Интернет-портал Межрегионального промышленного кластера «Композиты без границ» [Электронный ресурс]. URL: <https://compositescluster.ru> (дата обращения: 16.09.2020).

⁴⁴ Волков С.К. Межрегиональное сотрудничество как актуальная форма экономического развития // Теоретическая экономика. 2014. № 6. С. 54–59.

популярным направлением, особенно после пандемии коронавирусной инфекции, стало развитие внутреннего туризма в России. Наша страна богата уникальной природой, культурно-историческими и рекреационными объектами, но во многих регионах отсутствует качественная инфраструктура, способная привлечь туристические потоки, поэтому встает вопрос организации туристических маршрутов, благоустройства городских и сельских поселений, реализации инфраструктурных проектов, создания уникального туристического бренда, популяризации культуры и истории данного региона. Но в рамках одного региона, особенно у экономически слабо развитого субъекта РФ, организация туристической деятельности может быть весьма затруднительной, к тому же многие маршруты могут проходить и в нескольких регионах, например маршрут «Золотое кольцо России», поэтому этот вопрос должен решаться комплексно, в том числе и с помощью инструментов межрегионального сотрудничества.

Межрегиональный туристический маршрут — маршрут, тур, или брендовый маршрут, проходящий по территории двух и более субъектов России, созданный с целью популяризации культурно-исторических, спортивных и иных познавательных объектов регионов, отличительными признаками которого являются целостность, узнаваемость, регулярность, круглогодичность, соответствие стандартам качества предоставляемых туристических услуг и завершенность⁴⁵.

Исходя из практики межмуниципального сотрудничества Московской области, в рамках взаимодействия в туристической отрасли в регионе, в 2017 г. между тремя городскими округами — Коломной, Зарайском и Луховицами было подписано соглашение о создании первого в Подмосковье межмуниципального туристического кластера (в 2018 г. было объявлено, что в кластер войдет город Озеры). Главная задача кластера состоит в том, чтобы повысить узнаваемость данных муниципалитетов, вдвое увеличив туристический поток — с 1,5 до 3 млн туристов в год. Для этого предполагается развивать соответствующую туристическую инфраструктуру — строительство новых гостиниц, реконструкция объектов торговли в исторической части городов, открытие тури-

⁴⁵ Методическое руководство по формированию конкурентоспособных туристских маршрутов в России, рассчитанных на широкую аудиторию российских и зарубежных потребителей Министерства культуры Российской Федерации // Официальный Интернет-портал Минкультуры РФ [Электронный ресурс]. URL: <https://culture.gov.ru/> (дата обращения: 17.09.2020).

стических вокзалов и запуск тематических поездов, представление продукции муниципалитетов не только внутри кластера, но и за его пределами (целевая аудитория — жители Москвы), реставрация объектов культурного наследия и предоставление льготных кредитов для представителей гостиничного бизнеса и креативных индустрий, производство новой фирменной сувенирной продукции⁴⁶. Эффективность создания кластера заключается в увеличении туристических потоков, что будет способствовать росту налоговых поступлений в бюджеты городов.

С целью организации взаимодействия между органами местного самоуправления Московской области, а также с федеральными и региональными органами государственной власти РФ, развития сотрудничества с международными и зарубежными организациями и объединениями муниципальных образований, представления и защиты общих интересов муниципалитетов и их прав, координации деятельности муниципалитетов по развитию правовой, финансово-экономической, территориальной и организационной основ местного самоуправления 26 мая 2006 г. была образована ассоциация «Совет муниципальных образований Московской области», членами которой являются все муниципальные образования Подмосковья. Деятельность данной ассоциации схожа с деятельностью Совета муниципальных образований города Москвы, но можно выделить то, что Совет муниципалитетов Московской области уделяет особое внимание профессиональному развитию и повышению качества работы муниципальных служащих, о чем свидетельствует проведение конкурсов по множеству номинаций «Лучший специалист в сфере местного самоуправления Московской области»⁴⁷.

По мнению В.А. Плахоты, специфика практики межмуниципального сотрудничества в России заключается в том, что данное взаимодействие, в большинстве своем, строится на основе объединений. И, действительно, мы можем видеть, какое большое количество союзов, ассоциаций, сообществ создано за последние годы в регионах для поддержки органов местного самоуправления по эффективной реализации своих полномочий и решению межмуниципальных проблем. Развитие ассоциативных форм межмуниципального взаимодействия в теоретическом контексте

⁴⁶ Официальный Интернет-портал Правительства Московской области [Электронный ресурс]. URL: <https://mosreg.ru/> (дата обращения: 16.09.2020).

⁴⁷ Официальный Интернет-портал Ассоциации «Совет муниципальных образований Московской области» [Электронный ресурс]. URL <https://soveto.ru> (дата обращения: 16.09.2020).

показывает перспективность межмуниципальной кооперации в таких направлениях, как стратегическое и территориальное планирование, но на практике их функционирование носит, в основном, информационно-разъяснительный характер⁴⁸. В.А. Плахота предлагает выделять объединения муниципалитетов по следующим характеристикам: территориальные — ассоциации МО, созданные в регионах, и ассоциации, которые объединяют города крупных регионов; функциональные — выделение видов по основному направлению функционирования муниципальных образований; видовой — отражает численность населения городов, например, Ассоциация малых и средних городов России⁴⁹.

Например, функциональным объединением муниципалитетов, в котором участвует Московская область, является Союз развития наукоградов России. Как известно, в Подмосковье, наряду с Алтайским краем, Калужской, Новосибирской, Ленинградской и Тамбовской областями расположены наукограды. В соответствии с федеральным законом № 70-ФЗ «О статусе наукограда Российской Федерации», наукограды — это «муниципальные образования, со статусом городского округа, имеющее высокий научно-технический потенциал, с градообразующим научно-производственным комплексом»⁵⁰.

Цель Союза развития наукоградов России заключается в содействии объединению органов местного самоуправления наукоградов для обеспечения их устойчивого развития, формирования опорных точек роста российской экономики на местном, региональном и федеральном уровнях на основе имеющегося у данных муниципальных образований научного потенциала и выстраивание партнерских отношений с зарубежными странами.

Инструментами Союза, направленного на поддержку развития российских наукоградов являются: создание и продвижение программ развития наукоградов, расширение международных интеграционных связей по вопросам объединения городов с научно-технологическим потенциалом и высоких технологий, при-

⁴⁸ Козлова О.А., Макарова М.Н. Межмуниципальное сотрудничество как институт стратегического развития территории // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. 2018. Т. 11. № 3. С. 132–144.

⁴⁹ Плахота В.А. Развитие механизмов обеспечения межмуниципального сотрудничества в регионах России. Чебоксары: ИД «Среда», 2019.

⁵⁰ Федеральный закон от 07.04.1999 (ред. от 20.04.2015) № 70-ФЗ «О статусе наукограда Российской Федерации» // Консультант Плюс [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_22630 (дата обращения: 17.09.2020).

влечение инвестиций и поддержка инновационной деятельности наукоградов, обеспечение профессиональной подготовки и переподготовки кадров и т.д.⁵¹

Еще одной формой участия муниципальных образований в совместном сотрудничестве является реализация межмуниципальных проектов, например, инфраструктурных проектов с использованием механизмов государственно-частного партнерства. Действующим межмуниципальным проектом является проект по строительству физкультурно-оздоровительных комплексов с ледовыми площадками в муниципальных образованиях Подмосковья. Для реализации данного инфраструктурного проекта подобраны 39 земельных участков в 27 муниципалитетах⁵².

Формы участия муниципальных образований в межмуниципальном сотрудничестве могут быть различными. Например, в соответствии с пунктами 2.3 и 3.1 решения Совета депутатов городского округа Ступино Московской области «Об утверждении Порядка участия городского округа Ступино Московской области в организациях межмуниципального сотрудничества», муниципалитет, помимо участия в Совете МО Московской области, объединений и ассоциаций МО на межмуниципальном и общегосударственном уровне, заключении межмуниципальных соглашений и договоров, может также развивать побратимские связи с другими муниципалитетами и участвовать в учреждении хозяйственных обществ и других межмуниципальных организаций в форме автономных НКО, фондов и обществ с ограниченной ответственностью⁵³.

Заключение

Экстраполируя примеры практик участия Московской агломерации в межрегиональном и межмуниципальном сотрудничестве, мы можем выделить наиболее эффективные и часто используемые

⁵¹ Официальный Интернет-портал НП «Союз развития наукоградов России» [Электронный ресурс]. URL: <http://naukograds.ru> (дата обращения: 17.09.2020).

⁵² Ледовые арены в рамках государственно-частного партнерства будут строить в Подмосковье // Официальный Интернет-портал Правительства Московской области [Электронный ресурс]. URL: <https://mosreg.ru/sobytiya/novosti/organy/ministerstvo-investiciy-i-innovaciy/ledovye-areny-v-ramkakh-gosudarstvenno-chastnogo-partnerstva-budut-stroit-v-podmoskove> (дата обращения: 17.09.2020).

⁵³ Решение Совета депутатов городского округа Ступино Московской области от 25.10.2018 № 207/19 «Об утверждении Порядка участия городского округа Ступино Московской области в организациях межмуниципального сотрудничества» // Официальный Интернет-портал администрации, Совета депутатов и контрольно-счетной палаты городского округа Ступино Московской области [Электронный ресурс]. URL: <https://stupinoadm.ru> (дата обращения: 17.09.2020).

формы взаимодействия административно-территориальных образований Московского региона:

1. Соглашения о межрегиональном и межмуниципальном сотрудничестве (долгосрочно-договорная основа о взаимном социально-экономическом, научно-техническом, культурном, экологическом сотрудничестве).
2. Создание, участие и реализация совместных проектов и программ.
3. Организация межрегиональных и межмуниципальных кластеров как эффективной формы взаимодействия регионов, муниципалитетов, предприятий и организаций в целях выстраивания единой концепции развития, выявления опорных точек роста социально-экономического развития и эффективной интеграции в рамках производственной, финансово-хозяйственной, социально-культурной деятельности.
4. Формирование межрегиональных и межмуниципальных туристических маршрутов.
5. Дискретные соглашения: проведение выставок, ярмарок, фестивалей, обмен опытом и т.д.
6. Ассоциативные формы сотрудничества регионов и муниципалитетов.

Вклад Московской агломерации в развитие других регионов огромен в силу того, что субъекты РФ, входящие в ее состав являются драйверами роста экономики государства в целом. Поэтому многие регионы заинтересованы иметь связи с субъектами РФ, входящими в состав Московской агломерации. Москва — это огромный рынок сбыта, источник новых технологий и инноваций, Московская область — территория, с высоким промышленным и научно-техническим потенциалом, крупнейший транспортно-логистический центр. Организация межрегионального и межмуниципального сотрудничества с Московской агломерацией формирует значимый синергический эффект для развития устойчивости национальной экономики в целом.

Литература

Бондарь Н.С. Муниципальное право Российской Федерации в 2 т. М.: Издательство Юрайт, 2016.

Борщик Н.Д. Межрегиональные связи субъектов Российской Федерации: теория и практика // Политика, экономика и инновации — Курск: Подосинников Е.Ю. 2016. № 3 (5). С. 1–6.

Волков С.К. Межрегиональное сотрудничество как актуальная форма экономического развития // Теоретическая экономика. 2014. № 6. С. 54–59.

Гребенникова А.А. Организация межмуниципального сотрудничества в субъекте Российской Федерации. Саратов: Вузовское образование, 2020.

Козлова О.А., Макарова М.Н. Межмуниципальное сотрудничество как институт стратегического развития территории // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. 2018. Т. 11. № 3. С. 132–144.

Кузнецова О.В. Межрегиональное сотрудничество в России: перспективы кооперации региональных властей // Региональный анализ. 2019. № 1 (63). С. 16–25.

Лола А.М. Основы градостроения и теории города. Москва: «КомКнига», 2005.

Лукин Е.В. Ускова Т.В. Межрегиональное экономическое сотрудничество: состояние, проблемы, перспективы. Вологда: ИСЭРТ РАН, 2016.

Петров А.М., Маяков Д.М. Социально-экономическое значение крупных городов в условиях глобализации // Экономические науки. 2020. № 1 (182). С. 94–98.

Плахота В.А. Развитие механизмов обеспечения межмуниципального сотрудничества в регионах России. Чебоксары: ИД «Среда», 2019.

Сысоева Н.М., Кузнецова А.Н. Межрегиональное сотрудничество в системе управления пространственным развитием // Научные труды Вольного экономического общества России. 2020. Том 223. С. 413–419.

Фонотов А.Г., Бергаль О.Е. Территориальные кластеры как механизм пространственного развития экономики России // Журнал экономической теории. 2019. Т. 16. № 4. С. 673–687.



М.А. Сажина, С.В. Костин*

ИННОВАЦИОННЫЙ КЛАСТЕР КАК МЕХАНИЗМ ПОДДЕРЖКИ МАЛОГО И СРЕДНЕГО БИЗНЕСА В КРИЗИСНЫХ УСЛОВИЯХ, ВЫЗВАННЫХ ПАНДЕМИЕЙ COVID-19

В статье исследуются проблемы в сфере коммуникаций, образования и здравоохранения, ставшие актуальными в результате кризиса, вызванного пандемией COVID-19. На основании рассмотренного материала делается вывод, что нынешний кризис нанес основной ущерб человеческому капиталу, а цифровизация не является панацеей от возникших вследствие кризиса проблем. Показано, что необходимым механизмом в их решении является организация инновационных кластеров.

Теоретической основой статьи послужили научные публикации в рамках рассматриваемой темы. Информационно-эмпирическую основу составляют работы отечественных и зарубежных исследователей, нормативные, статистические и аналитические документы. В качестве теоретических методов исследования в статье используются логические, статистические и дедуктивный методы, анализ и синтез, обобщение и конкретизация. Используемые эмпирические методы представлены статистическим анализом, описанием, сравнением, интерпретацией.

В поддержку тезиса излагается действие инновационного кластера в решении вышеозначенных проблем на основании экономической теории и реальной деловой практики кластеров в период кризиса. Выявлено, что инновационный кластер, благодаря самоорганизации и кооперации предприятий-участников, личной коммуникации и синергии образования и работы, является существенным элементом инновационной политики. Сделан вывод, что сложность данного механизма компенсируется значимым эффектом в долгосрочной перспективе.

Практическое значение данной научной статьи заключается в применении методологии инновационного кластера в условиях пандемии для развития будущего инновационной экономики.

Ключевые слова: инновационный кластер, кризис, пандемия COVID-19, коммуникации, образование, здравоохранение, малый и средний бизнес.

* Сажина Муза Аркадьевна — доктор экономических наук, профессор кафедры экономики инновационного развития факультета государственного управления МГУ имени М.В. Ломоносова, Москва, РФ; e-mail: M_Sazhina@spa.msu.ru

Костин Святослав Владимирович — аспирант кафедры экономики инновационного развития факультета государственного управления МГУ имени М.В. Ломоносова, Москва, РФ; e-mail: KostinSV@spa.msu.ru

The article examines the issues in the areas of communications, education and healthcare which become urgent because of the crisis caused by the COVID-19 pandemic. On the base of the reviewed content, it is concluded that the current crisis has caused the main damage to human capital and digitalization is not a panacea for the pressing problems. As a result, one of the necessary mechanisms for their solution is the organization of innovation clusters.

The theoretical research methods used in the article are logical, statistical and deductive methods, analysis and synthesis, generalization and concretization. The empirical methods used in the article are deductive method, statistical analysis, comparison, interpretation.

To support the thesis, the activity of innovation cluster in solving the problems is described on the basis of economic theory and real business practice during the crisis. So, self-organization and cooperation of participating enterprises, personal communication and synergy of education and work make innovation cluster the key element of innovation policy. Then, it is stated that the complexity of this mechanism is offset by the effect in the long term.

The practical significance of the article is the application of the innovation cluster methodology in conditions of the COVID-19 pandemic crisis for the development of the future of the innovative economy.

Key words: innovation cluster, crisis, the COVID-19 pandemic, communications, education, healthcare, small and medium-sized enterprises.

Введение

Развивающаяся в современных условиях пандемия COVID-19 в первом приближении является классическим экзогенным шоком для экономики, ее появление и развитие не было спровоцировано поведением экономических агентов, и повлияло на изменение сложившегося экономического равновесия. Так же, как и при любом шоке, вызванный пандемией экономический кризис характеризуется падением промышленного производства, доходов граждан, ростом безработицы, бедности и государственных расходов. 2020 г. по темпам прироста мирового ВВП определенно можно считать худшим со времен Второй мировой войны. Данные ОЭСР показывают падение 4,2%¹, МВФ — 4,4%². Вместе с тем, следует выделить важные специфические черты, отличающие современный кризис от предыдущих мировых экономических кризисов 2000 и 2008 гг.

¹ Continued fiscal support and public health action needed to make hope of recovery a reality. URL: <http://www.oecd.org/newsroom/continued-fiscal-support-and-public-health-action-needed-to-make-hope-of-recovery-a-reality.htm> (дата обращения 15.12.2020).

² URL: <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2020/09/30/world-economic-outlook-october-2020> (дата обращения 15.12.2020).

Прежде всего, природа современного кризиса связана не с финансовой сферой, а с инфраструктурой общества. В отличие от 2008 г., в начале 2020 г. перегрев фондовых рынков наблюдался лишь в отдельных странах, а кризис в виде обычного сдувания образовавшихся пузырей должен был быть значительно мягче. На практике же не произошло и этого, считавшийся перегретым еще в начале года фондовый рынок США после кратковременного обвала индексов S&P500 и Dow Jones в марте почти на 45% почти сразу показал рост, и уже к августу оба индекса достигли докризисных значений. Схожую динамику демонстрировал и индекс Московской биржи — обвал в течение марта на треть и восстановление прежних значений в августе. Тем самым, обесценение активов и падение активности финансовых организаций, которые были жупелом кризиса 2008 г., не произошли, что отнюдь не означает отсутствие проблем в реальной экономике.

Основная часть

Кризис, вызванной пандемией COVID-19, в реальной экономике выразился в следующих областях:

Во-первых, кризис 2020 г. серьезно обострил проблему *коммуникаций*. Люди были вынуждены впервые за очень долгое время в столь сжатые сроки трансформировать многие процессы и процедуры, переведя их в удаленный электронный формат или хотя бы минимизировав свое физическое участие. Нынешний уровень развития техники позволил сократить издержки реконструкции бизнес-процессов, поскольку значительно расширились возможности такого перевода (массовые видеоконференции, оцифровка и автоматизация ведения документации вплоть до систем управления предприятиями). Впрочем, это не значит, что расходы экономических агентов были пренебрежительно малы. Напротив, в условиях экстренного перехода на электронные средства коммуникации неизбежно для ускорения, удешевления и унификации были снижены стандарты безопасности, позволив нескольким приложениям для обмена сообщениями и видеоконференций получать доступ к процессам, имеющим дело с коммерческой или государственной тайной (так, данные о перемещениях автомобилей Управления делами Президента РФ вплоть до позывных объектов охраны, времени и места прохождения государственных кортежей с 2017 по 2020 гг. фиксировались ответственным за безопасность движения Центром спецназначения по обеспечению безопасности движения МВД в принадлежащем американской корпорации Facebook мес-

сенджере WhatsApp³). К сожалению, даже лидирующие программы для видеоконференций Zoom и Microsoft Teams допускают утечки тысяч незашифрованных записей видеозвонков⁴ или получение удаленного доступа к аккаунтам через рассылку GIF-файлов⁵. Кроме того, в ряде случаев выбор делался на безальтернативной основе, игнорируя отечественные продукты того же функционала, уже работающие на рынке, соответствующие требованиям национального законодательства в сфере локализации хранения и обработки данных и имеющие опыт работы с государственными учреждениями, вроде TrueConf, Яндекс. Телемост и иные⁶. К сожалению, опора исключительно на зарубежное ПО в проводимой ныне политике цифровизации ключевых общественных процессов, от образования до безопасности, может привести к чрезмерной зависимости функционирования общества от не контролируемых им предприятий. Разумеется, следует сказать, что сама электронная форма коммуникации влечет невидимые со стороны, но явные при реализации издержки — снижение межличностного доверия как одного из ключевых факторов предпринимательской деятельности, рост стресса в связи с необходимостью быть постоянно на связи.

Во-вторых, обострилась проблемы в системе здравоохранения. К сожалению, борьба за эффективность системы здравоохранения неизбежно ведет к росту ее неустойчивости вследствие отказа от представляющихся лишними или дублирующими элементов, что означает высокую уязвимость системы перед внезапными происшествиями или событиями, будь то природная катастрофа или эпидемия. Кроме того, отсутствие должного первичного звена здравоохранения или его фактическая недоступность для значительной части населения означает рост тяжелых и хронических заболеваний, лечить которые оказывается значительно дороже, чем если бы они были выявлены на ранней стадии. В кризисных условиях чрезмерно оптимизированная система здравоохранения

³ В спецбатальоне МВД пожаловались на сбор данных о кортежах Путина через WhatsApp. URL: <https://www.bbc.com/russian/news-55496368> (дата обращения 04.01.2021).

⁴ Zoom admits some calls were routed through China by mistake. URL: <https://techcrunch.com/2020/04/03/zoom-calls-routed-china/> (дата обращения 04.01.2021).

⁵ Beware of the GIF: Account Takeover Vulnerability in Microsoft Teams. <https://www.cyberark.com/resources/threat-research-blog/beware-of-the-gif-account-takeover-vulnerability-in-microsoft-teams> (дата обращения 04.01.2021).

⁶ Власти Москвы загоняют школьников и их родителей на MS Teams. Российские разработчики возмущены. URL: https://www.cnews.ru/news/top/2020-09-25_vlasti_moskvy_zagonyayut_shkolnikov (дата обращения 05.01.2021).

вынуждена перепрофилировать имеющиеся медицинские центры и больницы для решения первостепенных задач борьбы с эпидемией, что порождает негативные последствия как для врачей, вынужденных работать, так и для пациентов⁷. В данной ситуации Россия сумела, с одной стороны, сохранить основные звенья системы государственного медицинского обслуживания и обеспечить сравнительно неплохие результаты, избежав как в первую, так и во вторую волну пандемии резких скачков заражения и смертности. На данный момент по удельному количеству зараженных и умерших обстановка в РФ значительно благоприятнее, чем в опирающихся на частную медицину США, обладающей значительной системой государственного медицинского страхования ФРГ или странах бывшей социалистической системы — Чехии и Польше⁸. С другой стороны, это не снимает проблему медицинского обеспечения лечения других болезней, кроме коронавируса. Исследование РБК с использованием данных за 2015–2020 гг. выявило избыточную смертность за апрель – октябрь 2020 г. в РФ в размере 140,2 тыс. чел., при этом за данный период непосредственно COVID-19 стал причиной только 56% случаев избыточной смертности — остальные смерти вызваны недолеченными в экстренной ситуации болезнями или приобретенными вследствие стресса и нехватки медицинского обслуживания осложнениями⁹. К сожалению, это явилось причиной не только непосредственно нехватки коек, лекарств и врачей, но и чрезмерной зависимости от импорта, в стоимостном выражении 70% фармацевтического рынка занято импортом, при этом 75% импорта в 2019 г. занимали лекарства¹⁰.

В-третьих, кризис обострил проблему образования. Формат заочного обучения, до того имеющий имевший достаточно узкую аудиторию и круг преподаваемых предметов, пришлось в экстренном порядке применять для обучения миллионов обучающихся по

⁷ Улумбекова Г.Э. Предложения по реформе здравоохранения РФ после завершения пика пандемии COVID-19 // Оргздрав: новости, мнения, обучение. 2020. Т. 6. № 2. С. 9–26.

⁸ Данные Университета Джонса Хопкинса. URL: https://datalens.yandex/7o7i s1q6ikh23?tab=0Ze&utm_source=cbscenarios&state=036aa62e1315 (дата обращения 12.01.2021).

⁹ Смертность в России на фоне пандемии стала рекордной за десять лет. URL: <https://www.rbc.ru/society/16/12/2020/5fbd65c79a794747f677e904> (дата обращения 07.01.2021).

¹⁰ Аналитический обзор Национального рейтингового агентства «Фармацевтический рынок РФ — государство нам поможет?» (июль 2020). URL: <https://www.ra-national.ru/sites/default/files/Report%20NRA%20Pharma%20August%202020.pdf> (дата обращения 08.01.2021).

самым разнообразным специальностям. В итоге проблемы электронного формата коммуникаций только усилились. Прежде всего, существенное ослабление контакта учителя и учеников приводит к значительному ухудшению усвоения преподаваемого материала, концентрация внимания большинства учащихся значительно ослаблена, значительно сужен круг средств, доступных учителю для обучения (почти невозможно организовать полноценный семинар с дискуссией, групповой работой или практической работой) или контроля (предотвратить использование учащимися подсказок удаленно возможно только при использовании видеонаблюдения и контроля действий на компьютере, а подобное вторжение в частную жизнь весьма затруднено как технически, так и юридически)¹¹. Кроме того, далеко не все знание поддается кодификации, неясная его часть, в которой и скрываются возможности для ноу-хау, остается обычно в межличностном общении и при обучении в процессе работы¹². Все это говорит о том, что в долгосрочном периоде массовое онлайн-образование скажется скорее негативно на знаниях и навыках обучающихся, и снизит их ценность как работников, что особенно актуально для реализации ухода от сырьевой ориентации экономики в пользу производства продукции высокого предела.

В совокупности все это свидетельствует о том, что нынешний кризис имеет свою особую специфику, его основной урон пришелся не на физический или финансовый, а на человеческий капитал — ключевой ресурс инновационной экономики. При этом Россия на момент начала кризиса уже испытывала существенные проблемы в данной области. Так, согласно исследованию Всемирного банка, доходность инвестиций в образование росла вплоть до 2003 г., после чего начался спад. В 2018 г. потенциальная выгода от высшего образования составила всего 8% при среднем показателе по странам ЕС 10% и среднемировом 15%. В целом же доходность от инвестирования в образование еще ниже — 5,4%¹³. Это показывает

¹¹ Нарбут Н.П., Алешковский И.А., Гаспаривили А.Т., Крухмалева О.В. Вынужденное дистанционное обучение как стимул технологических изменений высшей школы России // Вестн. Российского ун-та дружбы народов. Сер. Социология. 2020. Т. 20. № 2. С. 611–621.

¹² Вольчик В.В., Ширяев И.М. Дистанционное высшее образование в условиях самоизоляции и проблема институциональных ловушек // Актуальные проблемы экономики и права. 2020. Т. 14. № 2. С. 235–248.

¹³ Melianova E., Parandekar S., Patrinos H.A., Volgin A. Returns to Education in the Russian Federation: Some New Estimates. URL: <http://documents1.worldbank.org/curated/en/172031599588105838/pdf>Returns-to-Education-in-the-Russian-Federation-Some-New-Estimates.pdf> (дата обращения 03.01.2021).

оторванность уровня дохода от полученных знаний и умений и сравнительную неэффективность альтернативных университетскому частным форм самообразования. В условиях же вынужденной экстренной перестройки экономических и общественных процессов люди существенно были ограничены в возможностях накапливать и реализовывать свои знания, навыки и умения, а также формировать тесные связи, основанные на личном знакомстве. Интернет расширяет возможности строить слабые связи, во многом основанные на формальных признаках вроде общего университета или интереса, но обратной стороной является отсутствие готовности к взаимным обязательствам, необходимое для запуска любого сколько-нибудь основательного и продолжительного дела. В будущем же предполагаемый эффект от массового внедрения онлайн-сервисов для обучения и коммуникаций с инвесторами и государственными органами, бесспорно, будет велик и поспособствует выравниванию возможностей людей независимо от их происхождения. Однако данные сервисы являются лишь инструментами взаимодействия экономических агентов на основе базовых экономических институтов. Поэтому они не могут подменять собой существующие институты. В России, судя по значительному урезанию бюджета (на 17,5%) и целевых показателей национального проекта «Цифровая экономика Российской Федерации»¹⁴, государство отчасти оставило идею самостоятельного активного инвестирования в цифровизацию. Вместо этого государство будет координировать действия круга организаций, наиболее вовлеченных в цифровизацию, и извлечение из нее ренты на основе использования личных данных граждан и дальнейшего замещения человеческого труда капиталом в виде автоматизированных систем производства и управления в сфере как физической, так и интеллектуальной продукции.

В связи с этим встает вопрос, есть ли точки пересечения старого и нового? Определенно, новые технологии в области удаленной коммуникации, углубление машинного анализа данных могут служить не атомизации общества и подчинения его выработке «информационной ренты» в пользу узкого круга корпораций, а достижению нового качества привычных нам коммуникаций, в чем и состоит ключевой фактор успеха инновационного процесса. Более того, нельзя ожидать, что корпорации самостоятельно смогут запустить инклюзивный экономический рост, вовлекающий широкие слои общества в получение выгод от новых технологий. Для

¹⁴ Федеральный закон от 08.12.2020 № 385-ФЗ «О федеральном бюджете на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 гг.».

этого необходимы писанные и неписанные нормы относительно их разработки, внедрения и использования. Их выработка возможна естественным путем, однако развитие современных технологий порождает значительную информационную асимметрию между потребителями и производителями, которая часто поддерживается правом интеллектуальной собственности. Тем самым роль цен как носителей информации на новых рынках снижается, и для разрешения ситуации необходимо в той или иной мере вмешательство государства¹⁵. На взгляд авторов, важнейшей позицией для выработки общественного консенсуса и воплощения инклюзивной технологической политики являются *инновационные кластеры*.

Впервые понятие кластера в экономической науке популяризовал Майкл Портер. Согласно его определению, кластер — это группа географически соседствующих взаимосвязанных компаний и связанных с ними организаций, действующих в определенной сфере, характеризующихся общностью деятельности и взаимодополняющих друг друга¹⁶. Данное определение, хотя и является базовым, однако предполагает исключительно линейный характер зависимости между предприятиями и не имеет положительного «внешнего эффекта» на мезо- и макроуровне. Впрочем, в своих последующих работах Портер говорит о способности кластеров стимулировать создание инноваций и превращать их в экономический рост¹⁷, что позволяет уже определить кластер как инновационный.

Но какие механизмы лежат в основе такого стимулирования? Для этого можно обратиться к мнению Альфреда Маршалла, переосмыслившего существовавшие концепции и выдвинувшего теорию «промышленных районов», которые вполне можно считать кластерами. С его точки зрения, стимулами фирм и работников сотрудничать в «промышленных районах» были: повышение разделения труда, увеличивающее эффективность работы и прибыль каждого участника; рост насыщенности рынка труда, облегчающий взаимный поиск работы или работодателя; переток знаний между работниками¹⁸. Именно последний фактор является обоснованием теории Кеннета Эрроу «обучение на практике», которая стала

¹⁵ Танци В. Правительство и рынки: Меняющаяся роль государства. М.: Изд-во Института Гайдара, 2018.

¹⁶ Портер М. Конкуренция. Пер. с англ. М.: Издательский дом «Вильямс», 2005.

¹⁷ Porter M.E. Location, Competition, and Economic Development: Local Clusters in a Global Economy // Economic Development Quarterly. 2000. № 14. P. 15–34.

¹⁸ Маршалл А. Принципы экономической науки: в 3 т. Т. 1. М.: Прогресс, 1993.

ключевой идеей в теории эндогенного экономического роста Пола Ромера. Согласно ей, знания, в отличие от иных ресурсов, обладают в долгосрочной перспективе свойством неисключаемости в потреблении, что при допущении возможности их накопления приводит к эффекту возрастающей отдачи от их производства и распространения знаний по экономике с соответствующим распределением выгод от их использования¹⁹.

В первом приближении, кажется, что инновационные кластеры не вписываются в ромеровскую механику роста. Поскольку распределение знаний происходит условно автоматически, достаточно поощрять максимальное количество экономических агентов к исследованиям, что по закону больших чисел должно привести к существенному повышению шансов на производство полезного знания. Однако картина меняется, если мы признаем неоднородность знания и существование его различных типов, а также неоднородность и синергию производителей знания. В первом случае имеет смысл признать, что некоторые знания стоят выше других, открывая путь к множеству малых инноваций и создавая новые отрасли и рынки. Во втором случае, крупные компании имеют больше материальных возможностей для поиска и использования знаний, хотя малые компании могут быстрее обмениваться информацией и путем выстраивания сети конкурировать с крупным бизнесом.

Из этого следует вопрос — можно ли тогда говорить о значимом макроэкономическом эффекте инновационного кластера? Исходя из вышеизложенного, вряд ли можно ожидать рассеивания инновационной ренты по экономике, которое позволило бы отстающим также получить плоды от инвестиций в создание инновационной системы. Скорее, рента продолжит концентрироваться в наиболее подходящих и удачливых местах, где существуют «подрывные инновации», что приведет к увеличению дифференциации людей и регионов как по имуществу, так и по возможностям его приобретения в будущем. Это весьма острый вопрос, в особенности для развивающихся стран, как не превратить кластеры в «башни из слоновой кости», стягивающие ресурсы со всей страны как черные дыры.

Эту проблему невозможно решить полностью — часть инновационной ренты необходимо оставлять пионерам изобретения и внедрения инноваций, чтобы поощрять их к дальнейшему поиску и риску. Поэтому инновационный кластер является в первую очередь институтом экономического роста и развития, а не перераспреде-

¹⁹ *Romer P.M. Increasing Returns and Long-Run Growth // Journal of Political Economy. 1986. Vol. 94. No. 5. P. 1002–1037.*

ния. Цель кластера состоит в организации нового источника добавленной стоимости — человеческого капитала — с целью отвлечения бизнеса от поиска ренты в пользу реального предпринимательства. А человеческий капитал, в отличие от природного, политического или даже финансового, имеет наибольшие возможности «просачиваться», распределяя богатство по экономике через создание новых высокопроизводительных рабочих мест и предприятий, расширение участия в цепочках создания ценности, межотраслевой переход с распространением новых методик более эффективного производства и управления. Сама Кремниевая долина началась, по сути, не с момента организации Стэнфордского индустриального парка в 1951 г., а с уходом «предательской восьмерки» инженеров из Shockley Semiconductor Laboratory ради организации собственной компании по производству полупроводников Fairchild Semiconductor, которая ликвидировала фактическую монополию Shockley на перспективную технологию и заложила фундаментальные ценности индустрии (ориентация на сотрудничество с инвесторами и быструю (в течение 3–5 лет) продажу акций)²⁰. Тем самым, есть основания полагать, что инновационные кластеры могут быть одним из ключевых институтов в решении названных ранее проблем.

Ключевая роль инновационного кластера заключается в следующем:

Во-первых, инновационный кластер обладает важным свойством способствовать добровольной самоорганизации и кооперации по некоторым вопросам инновационных предприятий. Несмотря на популярное мнение о «смерти расстояний», логистические расходы, как показал нынешний кризис, могут стать непреодолимой преградой. Закрытие границ, прекращение экспорта товаров и сырья для первоочередного обеспечения собственных предприятий показало, что свобода торговли и передвижения людей, товаров и капитала больше не является фетишем и ее ограничения оправданы и морально, и рационально. В связи с этим перед странами снова встает вопрос о восстановлении собственного производства. Создание кластеров, использующих географическую и отраслевую близость как преимущества при создании новых цепочек производства ценности и опирающихся на гибкую сеть малого и среднего бизнеса, является более предпочтительным, нежели концентрация усилий исключительно на крупных инвестиционных проектах, которые может реализовать лишь узкий круг компаний. В кризисных усло-

²⁰ *Lécuyer C. et al. Making Silicon Valley: innovation and the growth of high tech, 1930–1970. MIT Press, 2006. P. 212–228.*

виях объединение в сотрудничестве таких цепочек для преодоления кратко- и среднесрочных рисков является более эффективным, поощряя самоорганизацию и придавая ускорение экономике, чем традиционная политика, направленная на взаимодействие государства и крупного бизнеса²¹. В отношении же инноваторов считается, что они, как и все остальные участники рынка, обязаны конкурировать друг с другом во благо совершенствования продукции и потребителя. Однако это бывает не всегда. В целом в мире инноваторы менее других заинтересованы в денежной компенсации своих усилий. Значение для них имеют нематериальные ценности признания коллегами и удовлетворения воплощением новых возможностей в своем продукте. В России эта тенденция сильна как нигде. Инновационные предприниматели даже нередко сознательно остаются на уровне малого бизнеса, чтобы сохранить творческую свободу и чувство братства с товарищами по отрасли²². Также именно для инновационной деятельности крайне важен фактор информации. На еще не родившихся или зарождающихся рынках информацию о других участниках и их подходах приходится искать не в ценах, как это происходит на совершенном зрелом рынке согласно Ф.А. фон Хайеку, и даже не в поисковых системах, а из личных связей, устанавливаемых как в ходе профильных мероприятий, так и случайно. Инновационный кластер как раз позволяет информационно насытить инновационную среду, являясь площадкой для активного саморазвития и взаимодействия инноваторов. Некоторые авторы даже считают наличие единой информационной платформы наиболее перспективным преимуществом инновационных кластеров²³. Данный вопрос актуален для всех стран, но особенно важен для крупных стран с еще неразвитой сетью коммуникаций, в число которых входит и Россия. Людям сложно передвигаться между регионами в поисках лучшего применения своих талантов исключительно по изменчивой воле рынка. Вследствие этого они неизбежно сосредотачиваются в «центрах притяжения» с наиболее благоприятными условиями, что лишь закрепляет преимущественное положение

²¹ Azadegan A., Dooley K. A Typology of Supply Network Resilience Strategies: Complex Collaborations in a Complex World // Journal of Supply Chain Management, Vol. 57. No. 1. 2021. P. 17–26.

²² Бычкова О., Гладарев Б., Хархордин О., Цинман Ж. Фантастические миры российского хай-тека / Ред. О. Бычкова. СПб.: Издательство Европейского ун-та в Санкт-Петербурге, 2019.

²³ Digilina O., Teslenko I., Chekushov A. Innovative Clusters in the Conditions of Digitization // Digital Economy: Complexity and Variety vs. Rationality. 2020. P. 760–766.

таких центров. А это грозит застоем как целым странам²⁴, так и отдельным регионам. В «естественном рынке» такими центрами очень часто становятся крупные корпорации, однако сосредоточение усилий людей на получение работы в таких компаниях не только погружает экономику в застой, но и снижает возможности общества проводить независимую от «слишком больших, чтобы рухнуть» корпораций политику. Кластер же открывает иной путь — создание сети взаимосвязанных предприятий, которые усиливают способность друг друга противостоять внешним воздействиям и при этом оставляют место для «созидательного разрушения», позволяя конкурировать за счет талантов работников и качества продукта, а не размера капитала или наличия политико-экономических связей.

Во-вторых, инновационный кластер способен решать отраслевые задачи роста и диверсификации выпуска продукции. Не обладая ресурсами крупных компаний, он может поощрять привлечение профильных специалистов, предприятий за счет большей свободы творчества и реализации и устраивать стимулирующие конкурсы и другие соревновательные мероприятия по поиску и воплощению приоритетных продуктов. Кроме того, близость кластеров к местным сообществам дает им значительно больший шанс на создание междисциплинарных инноваций, основанных на исполнении актуальных местных нужд. Например, именно в рамках технополиса «Москва» была разработана технология портативного аппарата искусственной вентиляции легких. Накопленный компанией-разработчиком «Хирана+» с начала работы в 2018 г. опыт производства обычных аппаратов ИВЛ уже позволил в 2020 г. всего за девять месяцев нарастить их выпуск на 40%²⁵, а учет актуальных потребностей медиков в оперативной помощи дал возможность разработать мобильную версию аппарата, которую возможно использовать даже в автомобиле «скорой помощи». При этом в целях импортозамещения и удешевления производства планируется кооперация с другими резидентами для производства электронных компонентов. К 2023 г. планируется открытие производства расходных материалов для ИВЛ из отечественных материалов²⁶. Еще один пример — в новосибирском Академгородке был разработан газоанализатор, способный

²⁴ Czaika M., Haas H. The Globalization of Migration: Has the World Become More Migratory? // IMR. 2014. Vol. 48. No 2. P. 283–323.

²⁵ Предприятие ОЭЗ «Технополис Москва» на 40% нарастило производство аппаратов ИВЛ с начала года. URL: <https://technomoscow.ru/article/30-10-2020-chirana> (дата обращения 23.01.2021).

²⁶ URL: <https://www.mos.ru/news/item/85717073/> (дата обращения 23.01.2021).

определить наличие заболевания COVID-19 по выдоху человека. Под маркой Healthmonitor он уже производится на территории Академгородка ООО «Сайнтификкоин» и эксплуатируется в 12 странах мира²⁷. В перспективе же сфера здравоохранения может преодолеть присущий им, по мнению некоторых авторов, раскол узкой специализации²⁸ через сотрудничество с кластерами в области добычи и обработки данных об индивидуальных и социальных детерминантах здоровья.

В-третьих, инновационные кластеры позволяют эффективно выявлять и концентрировать человеческий капитал. Конечно, технические возможности современного образования неимоверно расширились, преподаватели обрели потенциально миллионную аудиторию, но большие числа не скрывают проблему «инфляции дипломов». Еще в 1979 г. Рэндалл Коллинз показал, что во многом рост требований к образованию работников не подкреплен действительными требованиями материального научно-технического прогресса. Большинство навыков и знаний работники получили в ходе работы и/или с помощью неформальных связей²⁹. Вместе с тем, почти все инновационные кластеры строились при деятельной поддержке университетов, пользовались их инфраструктурой и привлекали их выпускников. Стэнфордский индустриальный парк, будущее ядро Кремниевой долины, был основан в 1951 г. именно для обеспечения университету постоянного денежного потока от аренды, а его выпускникам — работы. Первым резидентом парка стала компания Varian Associates, основанная выпускниками. В то же время университет Стэнфорда открыл специальную программу обучения Honors Cooperative Program, по которой работники компаний-резидентов парка могли получать образование в университете по программе магистратуры или аспирантуры³⁰.

Секрет разрешения инновационным кластером данного противоречия в том, что образование и работа становятся взаимосвя-

²⁷ Для массовой диагностики коронавирусной инфекции предложили применять анализатор дыхания. URL: <https://nauka.tass.ru/nauka/8495611> (дата обращения 01.02.2021).

²⁸ Коткова И.П., Локосов В.В., Рыбальченко С.И. Преждевременная смертность: тенденции и перспективы снижения в контексте целей устойчивого развития // Проблемы современной экономики. 2018. № 2. С. 92–99.

²⁹ Collins R. et al. The Credential Society: An Historical Sociology of Education and Stratification. Columbia University Press, 2019.

³⁰ Sandelin J. The Story of the Stanford Industrial/Research Park. URL: <https://www-leland.stanford.edu/group/OTL/documents/JSstanfordpark.pdf> (дата обращения 03.02.2021).

занными и обретают важные синергические качества. Созданные в ходе обучения сети связей между студентами, а также студентами и преподавателями, производителями и потребителями научного знания помогают образованию новых малых инновационных предприятий. Основатели и работники, а также заказчики, знают друг друга намного лучше, чем на открытом рынке труда, и могут больше доверять друг другу, сокращая как явные издержки, так и неявные транзакционные издержки³¹. Полученный опыт предпринимательства дает студентам больше шансов на более успешное трудоустройство по окончании университета³². В свою очередь, университеты получают существенно большую вовлеченность студентов в образовательный и научный процесс, что в будущем повышает шансы на возвращение выпускников к участию в жизни университета, будь то преподавание или инвестиции в эндаумент. Кроме того, существующие технологические предприятия, чей потенциальный спрос на подготовленную рабочую силу весьма существен³³, получают стимул сотрудничать с университетами в рамках широкого спектра мероприятий. С одной стороны, немалую роль в этом играет именно личная коммуникация и ощущения рабочего процесса, достигаемые при личном участии. С другой стороны, разглядеть будущую инновацию может только особо тренированный ум, воспитывать который и призваны университеты.

Заключение

В целом роль инновационных кластеров для малого и среднего бизнеса заключается в создании «зеленого коридора» для органического роста стартапа в полноценный средний бизнес. Очевидно, что производительность капитала зависит от его количества, хотя и нелинейно, а вот концентрация обычно остается в тени, что особенно важно для человеческого капитала. Только в соответствующей сети связей высококвалифицированные работники повышают производительность друг друга, не позволяя инвестированным в свое развитие средствам пропасть втуне. Но эффект отнюдь не закликивается внутри инновационных фирм. Выросшее из кластера

³¹ Сафиуллин М.Р., Ельшин Л.А. Роль высшей школы в формировании региональных инновационных кластеров // *Alma Mater*. 2019. № 10. С. 41–47.

³² Стронгин Р.Г., Чупрунов Е.В. На пути к инновационному поясу университета: вопросы управления // *Высшее образование в России*. 2018. Т. 27. № 3. С. 16–22.

³³ Дежина И.Г., Медовников Д.С., Розмирович С.Д. Оценки спроса российского среднего технологического бизнеса на сотрудничество с вузами // *Журнал Новой Экономической Ассоциации*. 2017. № 4 (36). С. 81–105.

предприятие может ставить уже гораздо более амбициозные задачи и вовлекать в свои проекты другие фирмы, находящиеся за пределами кластера. Тем самым, возникает положительный «круговорот» оживления экономики, основанный на самоподдерживающемся росте малого и среднего бизнеса.

Таким образом, инновационные кластеры, вовлекающие людей в предпринимательство, основанное исключительно на их интеллектуальных способностях, построение особой инновационной культуры кооперации-конкуренции, являются куда более комплексным и потому сложным, но, в конечном счете, более выигрышным инструментом экономической политики, нежели целевые займы, налоговые льготы или государственные программы переобучения. Займы, льготы и переобучение помогают предприятиям и людям приспособиться к текущему моменту. Инновационные кластеры помогают подготовиться к будущему.

Литература

Бычкова О., Гладарев Б., Хархордин О., Цинман Ж. Фантастические миры российского хай-тека / Ред. О. Бычкова. СПб.: Издательство Европейского ун-та в Санкт-Петербурге, 2019. 416 с.

Вольчик В.В., Ширяев И.М. Дистанционное высшее образование в условиях самоизоляции и проблема институциональных ловушек // Актуальные проблемы экономики и права. 2020. Т. 14. № 2. С. 235–248.

Дежина И.Г., Медовников Д.С., Розмирович С.Д. Оценки спроса российского среднего технологического бизнеса на сотрудничество с вузами // Журнал Новой Экономической Ассоциации. 2017. № 4 (36). С. 81–105.

Коткова И.П., Локосов В.В., Рыбальченко С.И. Преждевременная смертность: тенденции и перспективы снижения в контексте целей устойчивого развития // Проблемы современной экономики. 2018. № 2. С. 92–99.

Маршалл А. Принципы экономической науки: в 3 т. Т. 1. М.: Прогресс, 1993. 414 с.

Нарбут Н.П., Алешковский И.А., Гаспаривили А.Т., Крухмалева О.В. Вынужденное дистанционное обучение как стимул технологических изменений высшей школы России // Вестн. Российского ун-та дружбы народов. Сер. Социология. 2020. Т. 20. № 2. С. 611–621.

Портер М. Конкуренция. Пер. с англ. М.: Издательский дом «Вильямс», 2005. 608 с.

Сафиуллин М.Р., Ельшин Л.А. Роль высшей школы в формировании региональных инновационных кластеров // Alma Mater. 2019. № 10. С. 41–47.

Стронгин Р.Г., Чупрунов Е.В. На пути к инновационному поясу университета: вопросы управления // Высшее образование в России. 2018. Т. 27. № 3. С. 16–22.

Таницы В. Правительство и рынки: Меняющаяся роль государства. М.: Изд-во Института Гайдара, 2018. 584 с.

Улумбекова Г.Э. Предложения по реформе здравоохранения РФ после завершения пика пандемии COVID-19 // Оргздрав: новости, мнения, обучение. 2020. Т. 6. № 2. С. 9–26.

Azadegan A., Dooley K. A Typology of Supply Network Resilience Strategies: Complex Collaborations in a Complex World // Journal of Supply Chain Management. 2021. Vol. 57. No. 1. P. 17–26.

Collins R. et al. The Credential Society: An Historical Sociology of Education and Stratification. Columbia University Press, 2019.

Czaika M., Haas H. The Globalization of Migration: Has the World Become More Migratory? // IMR. 2014. V. 48. No. 2. P. 283–323.

Digilina O., Teslenko I., Chekushov A. Innovative Clusters in the Conditions of Digitization // Digital Economy: Complexity and Variety vs. Rationality. 2020. P. 760–766.

Lécuyer C. et al. Making Silicon Valley: innovation and the growth of high tech, 1930–1970. MIT Press, 2006. P. 212–228.

Melianova E., Parandekar S., Patrinos H.A., Volgin A. Returns to Education in the Russian Federation: Some New Estimates. URL: <http://documents1.worldbank.org/curated/en/172031599588105838/pdf/Returns-to-Education-in-the-Russian-Federation-Some-New-Estimates.pdf>

Porter M.E. Location, Competition, and Economic Development: Local Clusters in a Global Economy // Economic Development Quarterly. 2000. No. 14. P. 15–34.

Romer P.M. Increasing Returns and Long-Run Growth // Journal of Political Economy. Vol. 94, No. 5. P. 1002–1037.

Sandelin J. The Story of the Stanford Industrial/Research Park. URL: <https://www-leland.stanford.edu/group/OTL/documents/JSstanfordpark.pdf>

СТРАТЕГИЯ ЦИФРОВОЙ ЭКОНОМИКИ

А.С. Корецкий*

УПРАВЛЕНИЕ ПРОЦЕССАМИ ТРАНСФОРМАЦИИ ПРЕДПРИЯТИЯ В УСЛОВИЯХ ЦИФРОВОЙ ЭКОНОМИКИ

Черeda непрекращающихся кризисов мировой и национальных экономик свидетельствует о том, что сложившиеся во второй половине прошедшего столетия модели связи производственных отношений и производительных сил теряют свою актуальность по причине исчерпания возможностей прироста эффективности за счет эволюционной модернизации технологий и способов управления. В настоящее время мир находится на начальном этапе новой промышленной революции, находясь в той стадии трансформации, когда инновации из различных сфер деятельности взаимно проникают и изменяют друг друга. Новые, лавинообразно появляющиеся технологии существенным образом меняют ситуацию на сложившихся рынках. Радикальное реформатирование методов управления, каналов сбыта готовой продукции, переосмысление логистических подходов, роботизация производства, все это приводит к повышению производительности, сокращению непроизводительных расходов, к изменению структуры валового продукта. Коммерческий успех приходит к участникам рынка, широко внедряющим и использующим новые знания и технологии, к инвесторам, не боящимся рисков фундаментальных исследований. В статье рассматриваются трансформации хозяйствующих субъектов в процессе радикальной перестройки хозяйственных связей и изменения технологии управления жизненным циклом производства, операционной и коммерческой деятельностью предприятия на основе цифровых технологий.

Ключевые слова: бизнес-модель, инновации, ИТ-инфраструктура, производительность, трансформация, управление, устойчивое развитие, цифровизация, экосистема.

A series of incessant crises of the world and national economy testifies to the fact that the models of production relations and productive forces that have

* Корецкий Александр Сергеевич — ведущий специалист НИИ Социальных Систем при МГУ им. М.В. Ломоносова, Москва, Российская Федерация; e-mail: niiskor@gmail.com

developed in the second half of the last century are losing their relevance due to the exhaustion of opportunities for increasing efficiency due to the evolutionary modernization of technologies and management methods. Currently, the world is at the initial stage of a new industrial revolution, in a stage of transformation when innovations from various fields of activity mutually penetrate and change each other. New, avalanche-like technologies are significantly changing the situation in the established markets. Radical reformatting of management methods, sales channels of finished products, rethinking of logistics approaches, robotization of production, all this leads to increased productivity, reduction of non-productive costs, and a change in the structure of the gross product. Commercial success comes to market participants who widely introduce and use new knowledge and technologies, to investors who are not afraid of the risks of fundamental research. The article deals with the transformation of economic entities in the form of a radical restructuring of economic ties and a change in approaches to managing the life cycle of production, operational and commercial activities of an enterprise based on digital technologies.

Key words: business model, digitalization, ecosystem, innovation, IT infrastructure, management, productivity, sustainable development, transformation.

Введение

Постиндустриальная модель экономики (Industry 3.0), исчерпание производительных возможностей, которое является причиной снижения темпов экономического роста¹, стремительно замещается моделью цифрового производства (Industry 4.0). Цифровизация производства в целом, а бизнес-процессов операционной и коммерческой деятельности, в частности, обусловлена необходимостью повышения экономической устойчивости и конкурентоспособности предприятий за счет сквозных цифровых технологий², роль которых является определяющей в части получения высокой добавленной стоимости³. Так, в послании Президента Российской Федерации Федеральному собранию в 2020 г. говорится, что «сегодня скорость технологических изменений в мире многократно возрастает <...>. Речь, прежде всего, об искусственном интеллекте, генетике, новых материалах, источниках энергии, цифровых технологиях. <...>

¹ Лугачев М.И., Скрипкин К.Г. Информационная революция: экономический аспект // Вестн. Моск. ун-та. Сер. 6. Экономика. 2019. № 6. С. 20–38.

² Министерство цифрового развития, связи и массовых коммуникаций Российской Федерации. Цифровые технологии [Электронный ресурс]. URL: <https://digital.gov.ru/ru/activity/directions/878/> (дата обращения: 21.12.2020).

³ Липкин Е.Б. Индустрия 4.0: Умные технологии — ключевой элемент в промышленной конкуренции. М.: Остек-СМТ, 2017.

В этой связи считаю правильным ускорить цифровую трансформацию реального сектора экономики»⁴.

Цифровая экономика является признанным трендом устойчивого развития, определяющим правила и стандарты, по которым в течение ближайших нескольких десятков лет будет осуществляться функционирование как мировой экономики, так и отдельно взятых хозяйствующих субъектов, что определяет необходимость всестороннего исследования и анализа возможностей и способов повышения эффективности производства за счет инноваций. Цифровые преобразования, в начале XXI в. бывшие, в своем роде, экспериментом⁵, к настоящему времени являются жизненно необходимыми не только для предприятий, стремящихся упрочить свои позиции на рынке, но и для государств, целью которых является сохранение лидерства (технологического и политического) на мировой арене.

Отмеченные обстоятельства обуславливают актуальность и необходимость исследований, связанных с изучением процессов цифровой трансформации, вопросов оптимального использования цифровых технологий с учетом необходимости обеспечения производственной, технологической, социальной, экономической, политической безопасности. Изменение жизненного цикла производства приводит к необходимости совершенствования методологии реинжиниринга бизнес-процессов⁶, поиска путей рационального формирования цифровой ИТ-экосистемы, а также уточнения процедур проведения оценки эффективности внедряемых инноваций.

Научная новизна отмеченных задач определяется пока еще недостаточной проработанностью процессов цифровой трансформации, в том числе на уровне предприятий. В отношении теоретического, методологического и практического понимания проблем интерес представляют труды отечественных ученых, таких как А.В. Бабкин⁷ (вопросы разработки стратегии цифровой трансформации и

⁴ Послание Президента России Путина В.В. Федеральному Собранию Российской Федерации 2020 [Электронный ресурс]. URL: <https://www.itv.ru/shows/vystupleniya-prezidenta-rossii/poslanie-federalnomu-sobraniyu-2020/poslanie-vladimira-putina-federalnomu-sobraniyu-2020> (дата обращения: 12.12.2020).

⁵ Schuh G., Anderl R., Gausemeier J., Hompel M. ten., Wahlster W. Industrie 4.0 Maturity Index. Die digitale Transformation von Unternehmensgestalten, München. 2017.

⁶ Чаадаев В.К. Процессный подход к управлению предприятиями связи // Научно-технические ведомости СПбГПУ. Экономические науки. 2007. Т. 2. № 3. С. 99–106.

⁷ Бабкин А.В., Гилева Т.А., Гилёв Г.А. Разработка стратегии цифровой трансформации предприятия с учетом возможностей бизнес-экосистем // Экономика и управление. 2020. Т. 26. № 6 (176). С. 629–642. DOI: 10.35854/1998-1627-2020-6-629-642.

создания экосистем предприятий), С.Д. Бодрунов⁸ (исследование условий и принципов проведения реиндустриализации национальной экономики на основе новых технологий), В.В. Герасименко⁹ (анализ процессов трансформации методов конкурентного анализа под воздействием цифровизации экономики), К.Г. Скрипкин¹⁰ (практики управления в рамках цифровой трансформации бизнеса, такие как цифровые продукты, цифровые бизнес-модели, цифровое управление цепочками создания ценности, цифровые бизнес-процессы, исследования форм организации цифрового предприятия), Ю.Ю. Петрунин¹¹ (исследования предметного поля безопасности, целесообразности и необходимости использования цифровых технологий) и зарубежных: Т. Davenport¹² (исследование факторов, приводящих к успеху или неудаче проектов цифровой трансформации), N. Obwegeser¹³ (анализ и исследование проблем, возникающих при цифровой трансформации, систематизация и классификация основных ошибок управления проектами), К. Schwab¹⁴ (анализ общих закономерностей, происходящих в экономике и обществе, осмысление возможностей и преимуществ, которые дает использование цифровых технологий), Р. Yaghmaie¹⁵ (проведение системного анализа различных механизмов создания и фиксации добавленной стоимости в инновационных экосистемах, рекомендации по необходимым для этого управленческим действиям).

⁸ Бодрунов С.Д. Реиндустриализация в условиях новой технологической революции: дорога в будущее // Управленец. 2019. Т. 10. № 5. С. 2–8. DOI: 10.29141/2218-5003-2019-10-5-1.

⁹ Герасименко В.В., Слепенкова Е.М. Трансформация методов и инструментов конкурентного анализа в условиях цифровой экономики // Вестн. Моск. ун-та. Сер. 6. Экономика. 2019. № 6. С. 126–146.

¹⁰ Скрипкин К.Г., Ананьин В.И., Зимин К.В., Лугачев М.И., Гимранов Р.Д. Цифровое предприятие: трансформация в новую реальность // Бизнес-информатика. 2018. № 2 (44). С. 45–54.

¹¹ Петрунин Ю.Ю. Безопасность цифровых технологий: новое предметное поле в фокусе наукометрии // Сборник научных трудов НГТУ. 2020. № 1–2 (97). С. 127–148. DOI: 10.17212/2307-6879-2020-1-2-127-148.

¹² Davenport Th., Westerman G. Why so many high-profile digital transformations fail // Harvard Business Review. 2020. No. 9. P. 15.

¹³ Obwegeser N., Yokoi T., Wade M., Voskes T. 7 Key Principles to Govern Digital Initiatives // MIT Sloan Management Review. 2018. No. 61 (3). P. 1–9.

¹⁴ Schwab K. The Fourth Industrial Revolution. Penguin; L., 2017.

¹⁵ Yaghmaie P., Vanhaverbeke W., Roijackers N. Value Creation, Value Capturing, and Management Challenges in Innovation Ecosystems: A Qualitative Study of the Nano-Electronics Industry in Belgium and the Netherlands // Journal of Business Ecosystems (JBE). 2020. No. 1 (1). P. 20–37.

Анализ и обобщение положений научных работ перечисленных авторов и ряда других, позволил структурировать основные проблемы и задачи, возникающие при проведении цифровой трансформации предприятий, а также сформулировать цель настоящей статьи.

Цель — развитие теоретико-методических положений и разработка практических рекомендаций по управлению процессами цифровой трансформации предприятия реального сектора экономики.

Материалы

В современных рыночных условиях необходимость разработки и внедрения мероприятий, подкрепленных соответствующей нормативно-правовой основой, способствующих опережающему проникновению в национальную экономику цифровых принципов, правил, стандартов и технологий является достаточно очевидной. Тренду цифровой трансформации подвержен весь цивилизованный мир, однако, следует отметить, что на самом деле ее определение не является в полном смысле инновационным, поскольку оно обсуждается на протяжении довольно длительного времени. Так, например, существует мнение, что цифровизация экономики есть не что иное, как видоизмененная, в соответствии с продолжающимся научно-техническим прогрессом, разновидность фундаментальной закономерности автоматизации и информатизации экономики¹⁶. Однако необходимо отметить, что содержание термина «цифровая трансформация» эволюционирует вместе с изменением и развитием технологий.

Некоторое время считалось, что цифровая трансформация, — это не более чем перевод в цифровой формат существующей информации (электронная почта, цифровая подпись, хранение и обработка файловых данных), но, в настоящее время, данное понятие гораздо шире и объемнее. Наиболее близкими к сущности цифровой трансформации являются процессы использования цифровых данных для решения широкого круга задач, начиная от организации электронного документооборота, планирования ресурсов на основе мониторинга состояния оборудования, и заканчивая формированием жизненного цикла продукта/услуги в едином информационном пространстве. Момент осознания предприятиями необходимости действий, дающих возможность повышения добавленной стоимости (сокращения издержек), можно считать началом внедрения цифровых технологий на производстве.

¹⁶ Ведута Е.Н., Джакубова Т.Н. Big data и экономическая кибернетика // Государственное управление. Электронный вестник. 2017. № 63. С. 43–66.

Подавляющее большинство топ-менеджеров компаний практически любого размера, начиная от крупных холдингов до микропредприятий, прекрасно понимают, что для выживания и движения вперед надо что-то делать, надо улучшать качество, надо снижать себестоимость, надо учитывать мнение потребителей, надо много еще чего. Многие знают, что для этого необходима цифровая трансформация, но не многие обладают уверенностью и знаниями в том, что такое цифровая трансформация, и что конкретно надо делать.

Для начала, представляется целесообразным определиться с терминологией, это представляется важным для формирования стратегии цифрового развития предприятия и, соответственно, определения его цели и задач.

На сегодняшний день существует несколько определений цифровой трансформации, обусловленных эволюцией цифровых технологий. Базовыми в этом отношении являются англоязычные термины, имеющие схожее звучание, но различающиеся по смыслу:

- digitization (оцифровка) — перенос аналоговой информации с физических на цифровые носители, при этом изменений в данных не происходит, что не позволяет модернизировать существующие бизнес-процессы;
- digitalization (цифровизация) — создание нового продукта, товара или услуги с использованием цифровых технологий, с улучшенными или новыми потребительскими свойствами; позволяет сделать существенный рывок в бизнесе и получить конкурентные преимущества.

Необходимо отметить, что практическое большинство зачастую идентифицирует автоматизацию и информатизацию как процессы цифровизации, но эти понятия все-таки следует разграничивать¹⁷.

«Автоматизация представляет собой одно из направлений научно-технического прогресса, использующее саморегулирующие технические средства и математические методы с целью освобождения человека от участия в процессах получения, преобразования, передачи и использования энергии, материалов, изделий или информации, либо существенного уменьшения степени этого участия или трудоёмкости выполняемых операций. Автоматизируются практически все сферы жизни и деятельности человека. Автоматизация позволяет повысить производительность труда, улучшить качество

¹⁷ Babkin A.V., Burkaltseva D.D., Kosten D.G., Vorobyev Y.N. Formation of digital economy in Russia: essence, peculiarities, technical normalization, and problems of development // Journal of Engineering Science and Technology. 2017. No. 10 (3).

продукции, оптимизировать процессы управления, отстранить человека от производств опасных для здоровья»¹⁸.

Принципиальное отличие цифровой трансформации от автоматизации состоит в радикальном повышении эффективности процессов жизненного цикла производства. Повышение же эффективности возможно только в том случае, если создается новая бизнес-модель, отвечающая текущим требованиям рынка и обладающая свойствами, позволяющими получить конкурентные преимущества, используя возможности прогнозирования (основанная на цифровом двойнике рынка поведенческая модель спроса, макроэкономическая модель и пр.). Не каждый проект, которым предусматривается внедрение системы управления технологическими процессами или ERP-системы (англ. Enterprise Resource Planning, планирование ресурсов предприятия) может быть назван цифровой трансформацией.

Представляется, что идентифицировать проект преобразований как цифровую трансформацию можно, если ему присущи следующие признаки:

1. Происходит существенное повышение эффективности производства (рост добавочной стоимости, повышение производительности труда, увеличение коэффициента полезного действия активного оборудования, повышение качества традиционных товаров и услуг, появление новых продуктов с улучшенными потребительскими свойствами).

2. В качестве привнесенных используются сквозные цифровые технологии (облачные вычисления, большие данные, искусственный интеллект, интернет вещей, робототехника, смешанная и дополненная реальность и др.).

3. Налицо наличие комплексных преобразований, т.е. происходит диверсификация бизнеса на основе стратегического плана. Изменения осуществляются на основе новой бизнес-модели, предусматривающей, в том числе, клиентоориентированность (потребитель получает возможность непосредственно влиять на свойство продуктов, т.е. на производственный цикл), повышение роли сотрудников в принятии управленческих решений, изменение организационной структуры предприятия в направлении ее гибкости и способности к трансформации в соответствии с внешними условиями.

¹⁸ Глоссарий. URL: <https://www.retail.ru/glossary/automation> (дата обращения: 08.12.2020).

4. Наличие у сотрудников цифровых компетенций — наличие доступа к источникам информации, умение правильно формировать запросы к базам данных и знаний, способность структурировать информацию, способность к контекстному анализу данных. На предприятии выстроена система обмена знаниями и информацией как между сотрудниками, так и между структурными подразделениями. Регулярно реализуются учебные программы с привлечением внешних экспертов. Разработана и действует система мотивации персонала.

С учетом изложенного цифровую трансформацию можно определить, как системное реформирование всех бизнес-процессов субъекта экономической деятельности на основе цифровых технологий, обеспечивающих возможность информационной интеграции производственных процессов и совместное использование данных за счет унификации форматов их обмена в рамках единого информационного пространства (цифровой ИТ-экосистемы)¹⁹.

Схематично этот процесс представлен на рис. 1.



Рис. 1. Процесс трансформации экономических субъектов²⁰

¹⁹ Ильин И.В., Лёвина А.И., Дубгорн А.С. Цифровая трансформация как фактор формирования архитектуры и ИТ-архитектуры предприятия // Научный журнал НИУ ИТМО. Сер. Экономика и экологический менеджмент. 2019. № 3. С. 50–55. DOI: 10.17586/2310-1172-2019-12-3-50-55.

²⁰ Источник: Пинчук В.Н., Журавлев Д.М. Предприятие. Технологии и экономика цифровой трансформации. Новосибирск: Академиздат, 2020.

Цифровая трансформация требует распределения зон ответственности по всей технологической цепочке, повышения квалификации и значимости каждого сотрудника, наличия цифровых платформ поддержки бизнес-операций²¹. Также предполагается отказ от ресурсоемких технологий с высокой совокупной стоимостью владения за счет импортозамещения и изменения культуры производства. В совокупности изменение технологического уклада предполагает существенное повышение эффективности бизнеса за счет конвергенции физической и виртуальной сфер посредством интеграции киберфизических систем (Cyber Physical Systems, CPS) в производственные и бизнес-процессы.

Результаты

Инновации из различных секторов деятельности взаимно проникают и изменяют друг друга, лавинообразно появляющиеся новые технологии существенным образом меняют ситуацию на сложившихся рынках. Радикальное переформатирование методов управления, каналов сбыта готовой продукции, переосмысление логистических подходов, роботизация производства, все это приводит к повышению производительности, сокращению непроизводительных расходов, к изменению структуры валового продукта. Коммерческий успех приходит к участникам рынка, широко внедряющим и использующим новые знания и технологии, к инвесторам, не боящимся рисков фундаментальных исследований.

Однако необходимо отметить, что цифровая трансформация не является неким спасением от всех бед, недостаточно просто замены одних технологий и методов на другие, новые и цифровые. Для успешности всего мероприятия необходим комплексный подход к решению проблем, т.е. необходимо четкое целеполагание и формализация задач, выраженные в понятной и доступной форме, имеющей численное выражение. Кроме того, во-первых, необходима информация, причем на начальном этапе не важен способ ее сбора и обработки, а во-вторых — люди, способные правильно оценить и воспринять нововведения. Цифровая трансформация должна рассматриваться как единство следующих измерений: бизнес-задача, информация и люди, при этом следует понимать, что определяющим являются не технологии, а изменение мышления.

²¹ Малышев Е.А., Микрюкова М.Ю., Романов В.А., Хубулова В.В. Цифровые технологии в контексте управления производственной инфраструктурой предприятия // Вестн. Забайкальского гос. ун-та. 2019. № 5. С. 114–112. DOI: 10.21209/2227-9245-2019-25-5-114-122.

Отметим следующие основные преимущества, являющиеся результатом цифровой трансформации:

1. Рейнжиниринг и оптимизация бизнес-процессов. Цифровые технологии позволяют выявить и исключить из технологических цепочек «узкие места», выровнять информационное пространство, обеспечить более эффективное использование ресурсов, в том числе за счет упорядочения логистических процедур при обслуживании оборудования и поставке запасных частей и комплектующих.

2. Освоение новых рынков. Цифровые технологии, увеличивая производительность труда, создают возможность перераспределения высвобождающихся ресурсов на организацию новых видов деятельности, выпуск новых продуктов и/или расширение традиционной номенклатуры.

3. Клиентоориентированность. Создание принципиально новой по качеству обслуживания инфраструктуры поддержки клиентских сервисов (голосовые помощники, интерактивные порталы, виртуальная и дополненная реальности) приводит к повышению лояльности потребителей и росту прибыли.

4. Использование больших данных. Возможность проанализировать и построить цифровые двойники всех процессов, характеризующих все аспекты бизнеса. Имитационное моделирование обеспечивает максимально эффективные способы развития и совершенствования. Предиктивная аналитика позволяет принимать более обоснованные, точные и быстрые решения.

Цифровая трансформация для предприятий и организаций, стремящихся не только сохранить позиции на рынке, но и создать фундамент для развития на долгосрочный период — это:

1. Полюс роста, дающий возможность формирования нескольких типов бизнес-моделей, способных к малозатратному изменению под влиянием внешней и внутренней среды, а также предусматривающих диверсификацию основных видов деятельности предприятия и стимулирующих к разработке и выводу на рынок новых продуктов.

2. Инструмент долгосрочного повышения устойчивости и конкурентоспособности на основе гибкой модели операционной деятельности, трансформирующейся под влиянием оптимизации бизнес-процессов всех уровней технологической, административной и коммерческой ответственности.

3. Повышение эффективности за счет снижения себестоимости производства, оптимального использования материальных ресурсов, компетенций, информации и инфраструктуры.

4. Фундамент для новых, перспективных технологий, внедрение которых будет проводиться с минимальными издержками за счет использования имеющегося потенциала.

При прочих равных, следует отметить, что для правильного и рационального использования тех преимуществ, которые дает применение цифровых технологий, предприятия должны быть готовы к их восприятию, т.е. персонал должен обладать нужными компетенциями для их поиска, критического осмысления, последующего внедрения и обслуживания²².

Несмотря на то, что инвестиции в преобразования, связанные с внедрением цифровых инноваций и перепроектированием существующих бизнес-процессов относительно высоки, по сравнению эволюционными изменениями, однако, как показывает практика, их окупаемость находится в пределах от 1,5 до 3-х лет. Возврат инвестиций осуществляется за счет сокращения непроизводительных расходов, повышения производительности труда, оптимизации цепочек создания добавочной стоимости, снижения объемов ручного труда.

Наиболее важным в процессе цифровой трансформации предприятия является разработка стратегии цифрового развития, формирующей цель и определяющей пути ее достижения с учетом синхронизации с федеральными и отраслевыми нормативно-правовыми документами (рис. 2). Качественное проведение SWOT и PEST-анализов, заключающихся в выявлении факторов проявления цифровизации в экономике и обществе, влияющих на корпоративное развитие, является неотъемлемой составляющей стратегии.

Таким образом, применительно к предприятию процесс разработки стратегии цифрового развития можно сформулировать следующим образом — это системный процесс, включающий этапы анализа текущей ситуации, мониторинга трендов, выработки концепции, выбора и уточнения методологии, формирования прогнозной модели развития, исходя из наличия доступных ресурсов.

Именно синхронизация целей с ресурсными возможностями, их распределение по целевым программам и этапам, проведение всестороннего экономического анализа предполагаемых эффектов, которые могут быть отложены по времени (то, что сейчас представляется неэффективным, через несколько лет в совокупности с трудно оцениваемыми организационными и имиджевыми эффек-

²² Долганова О.И., Деева Е.А. Готовность компании к цифровым преобразованиям: проблемы и диагностика // Бизнес-информатика. 2019. № 2. С. 59–72. DOI: 10.17323/1998-0663.2019.2.59.72.

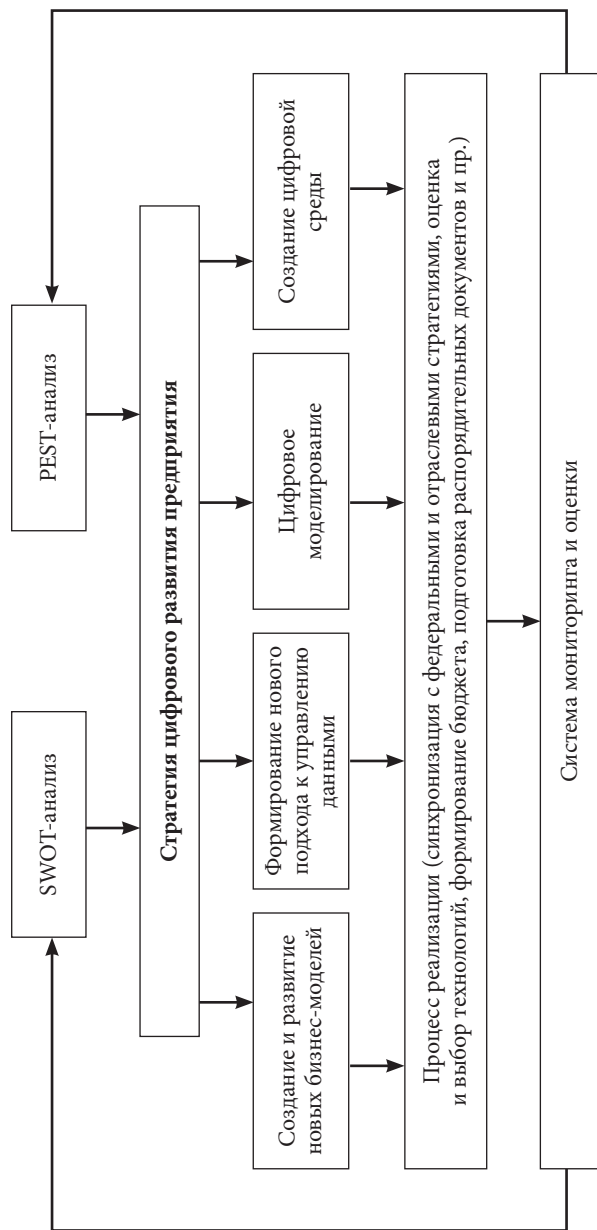


Рис. 2. Концептуальная схема процесса цифровой трансформации
 (Источник: Методические рекомендации по цифровой трансформации государственных корпораций и компаний с государственным участием [Электронный ресурс]. URL: <https://digital.gov.ru/ru/documents/7022/> (дата обращения: 11.12.2020))

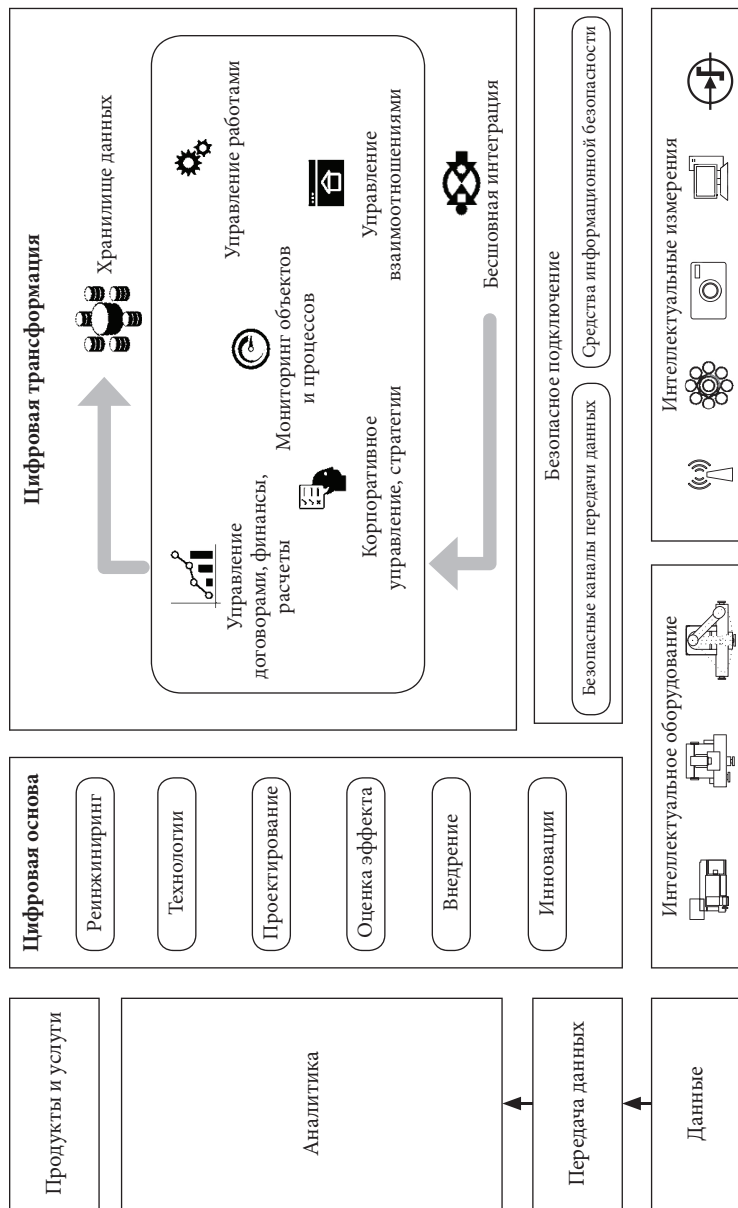


Рис. 3. Прикладная цифровая платформа реализации бизнес-модели цифрового предприятия
(Источник: составлено автором)

тами может дать существенный прирост добавленной стоимости), обеспечат предприятию требуемые конкурентные преимущества для упрочения и/или расширения рыночных позиций, а также выход на новые рынки сбыта. Схематично такое предприятие представлено на рис. 3.

Дополнительно предприятие, использующее прикладную цифровую платформу в качестве бизнес-модели, характеризуется:

- наличием экспертной системы поддержки принятия решений;
- перманентным реинжинирингом и оптимизацией технологических бизнес-процессов с применением их «цифровых двойников»;
- использованием технологий машинного обучения;
- применением единых форматов обмена данными.

Заключение

Статистические показатели и экспертная оценка²³ свидетельствуют, что восстановление национальной экономики, пострадавшей из-за пандемии коронавируса и введенных в связи с ней ограничительных мер, займет довольно продолжительное время. Сложившееся положение дел приводит к необходимости радикальной перестройки хозяйственных связей и изменению подходов по управлению предприятиями, т.е. к их цифровой трансформации.

Необходимость цифровой трансформации предприятия через формирование ИТ-экосистемы возникает в следующих случаях:

1. Потребность предприятия в структурировании издержек, увеличении производительности, повышении качества разработки и контроля исполнения планов развития и продаж, оптимизации бизнес-процессов, обеспечивающей восприимчивость к инновациям. При этом существующая бизнес-модель предприятия не требует кардинальной перестройки в процессе цифровой трансформации.;

2. Предприятие находится в стадии диверсификации деятельности, освоения новых технологий, подготовки к выпуску новых продуктов и услуг, изменения ключевых бизнес-процессов и перепроектирования организационной структуры или проникновения на высококонкурентные рынки. В этом случае существующая бизнес-модель должна быть подвержена пересмотру для соответствия новым целям и задачам.

²³ Во Всемирном банке считают, что восстановление экономики после пандемии займет пять лет [Электронный ресурс]. URL: <https://tass.ru/ekonomika/9481501> (дата обращения: 28.11.2020).

Прежде всего, необходима цифровая трансформация сложившихся бизнес-процессов, приводящая к повышению производительности труда и позволяющая вести управление в замкнутом контуре по predetermined алгоритмам. В перечень приоритетных задач сквозной автоматизации входят: управление инфраструктурой и ресурсами, взаимодействие с клиентами, мониторинг работоспособности оборудования, оптимизация технического обслуживания, управление аварийными и нестандартными ситуациями, снабжение запасными частями и комплектующими, управление ремонтами и многие другие.

Основным компонентом решения по цифровой трансформации предприятия является его бизнес-модель, от полноты и адекватности которой зависит, насколько эффективными и успешными будут не только планируемые преобразования, но и вся работа в целом²⁴. Исходными данными для построения бизнес-модели является стратегия цифровой трансформации предприятия, которая включает в себя полномасштабное маркетинговое исследование рынка, анализ внешней и внутренней среды, комплексные программы по отдельным направлениям цифровизации, синхронизированные с ресурсными возможностями. Мультипликативный эффект сквозных цифровых технологий является полюсом инноваций и обеспечивает задел для технологического и социально-экономического прорыва.

Также необходимо отметить, что изменения, приносимые в общественные и производственные отношения цифровыми технологиями, все большей степени оказывают влияние как повседневную жизнь, что стало объективной реальностью. Особенно это заметно на потребительском уровне, где предпочтения явно выражены в пользу товаров и услуг, имеющих цифровое наполнение. Таким образом, масштабная цифровая трансформация неизбежна, поэтому хозяйствующие субъекты, которые будут первыми, получат наибольшие выгоды.

Литература

Ананьин В.И., Зимин К.В., Лугачев М.И., Гимранов Р.Д., Скрипкин К.Г. Цифровое предприятие: трансформация в новую реальность // Бизнес-информатика. 2018. № 2 (44). С. 45–54.

²⁴ *Попов И.В., Киселева М.М., Яковлева Е.А.* Цифровые модели управления предприятием // УЭПС: управление, экономика, политика, социология. 2019. № 3. С. 58–64.

Бодрунов С.Д. Реиндустриализация в условиях новой технологической революции: дорога в будущее // *Управленец*. 2019. Т. 10. № 5. С. 2–8. DOI: 10.29141/2218-5003-2019-10-5-1.

Ведута Е.Н., Джакубова Т.Н. Big data и экономическая кибернетика // *Государственное управление. Электронный вестник*. 2017. № 63. С. 43–66.

Герасименко В.В., Слепенкова Е.М. Трансформация методов и инструментов конкурентного анализа в условиях цифровой экономики // *Вестн. Моск. ун-та. Сер. 6. Экономика*. 2019. № 6. С. 126–146.

Гилева Т.А., Бабкин А.В., Гилёв Г.А. Разработка стратегии цифровой трансформации предприятия с учетом возможностей бизнес-экосистем // *Экономика и управление*. 2020. Т. 26. № 6 (176). С. 629–642. DOI: 10.35854/1998-1627-2020-6-629-642.

Долганова О.И., Деева Е.А. Готовность компании к цифровым преобразованиям: проблемы и диагностика // *Бизнес-информатика*. 2019. № 2. С. 59–72. DOI: 10.17323/1998-0663.2019.2.59.72.

Ильин И.В., Лёвина А.И., Дубгорн А.С. Цифровая трансформация как фактор формирования архитектуры и ИТ-архитектуры предприятия // *Научный журнал НИУ ИТМО. Сер. Экономика и экологический менеджмент*. 2019. № 3. С. 50–55. DOI: 10.17586/2310-1172-2019-12-3-50-55.

Липкин Е.Б. Индустрия 4.0: Умные технологии — ключевой элемент в промышленной конкуренции. М.: Остек-СМТ, 2017. 223 с.

Лугачев М.И., Скрипкин К.Г. Информационная революция: экономический аспект // *Вестн. Моск. ун-та. Сер. 6. Экономика*. 2019. № 6. С. 20–38.

Малышев Е.А., Микрюкова М.Ю., Романов В.А., Хубулова В.В. Цифровые технологии в контексте управления производственной инфраструктурой предприятия // *Вестн. Забайкальского гос. ун-та*. 2019. № 5. С. 114–112. DOI: 10.21209/2227-9245-2019-25-5-114-122.

Петрунин Ю.Ю. Безопасность цифровых технологий: новое предметное поле в фокусе наукометрии // *Сборник научных трудов НГТУ*. 2020. № 1–2 (97). С. 127–148. DOI: 10.17212/2307-6879-2020-1-2-127-148.

Пинчук В.Н., Журавлев Д.М. Предприятие. Технологии и экономика цифровой трансформации. Новосибирск: Академиздат, 2020. 216 с.

Попов И.В., Киселева М.М., Яковлева Е.А. Цифровые модели управления предприятием // *УЭПС: управление, экономика, политика, социология*. 2019. № 3. С. 58–64.

Чаадаев В.К. Процессный подход к управлению предприятиями связи // *Научно-технические ведомости СПбГПУ. Экономические науки*. 2007. Т. 2. № 3. С. 99–106.

Babkin A.V., Burkaltseva D.D., Kosten D.G., Vorobyev Y.N. Formation of digital economy in Russia: essence, peculiarities, technical normalization, and problems of development // *Journal of Engineering Science and Technology*. 2017. No. 10 (3).

Davenport Th., Westerman G. Why so many high-profile digital transformations fail // *Harvard Business Review*. 2020. No. 9.

Obwegeser N., Yokoi T., Wade M., Voskes T. 7 Key Principles to Govern Digital Initiatives // *MIT Sloan Management Review*. 2018. No. 61 (3). P. 1–9.

Schuh G., Anderl R., Gausemeier J., ten Hompel M., Wahlster W. Industrie 4.0 Maturity Index. Die digitale Transformation von Unternehmensgestalten, München. 2017. 60 p.

Schwab K. The Fourth Industrial Revolution. Penguin; L., 2017. 192 p.

Yaghmaie P., Vanhaverbeke W., Roijackers N. Value Creation, Value Capturing, and Management Challenges in Innovation Ecosystems: A Qualitative Study of the Nano-Electronics Industry in Belgium and the Netherlands // *Journal of Business Ecosystems (JBE)*. 2020. No. 1 (1). P. 20–37.

ИЗ ИСТОРИИ УПРАВЛЕНИЯ

В.Г. Кошкидько*

РЕФОРМИРОВАНИЕ РЕГИОНАЛЬНОГО И МЕСТНОГО УПРАВЛЕНИЯ СССР В НАЧАЛЕ 60-х гг. XX в.

Статья посвящена исследованию процесса реорганизации регионального и местного управления в Советском Союзе на основе производственно-отраслевого принципа. Данная проблема представляет как научный, так и практический интерес, так как дает возможность учитывать опыт неудавшихся реформ в совершенствовании системы регионального и муниципального управления. На основе анализа решений, принятых высшими партийными органами, нормативных документов, печати, архивных источников рассматривается содержание реформы ее осуществление и результаты. Реформирование комитетов КПСС, советов и их исполнительных комитетов на региональном и местном уровне существенно дестабилизировало положение во многих сферах жизни страны: партийное и государственное управление в центре и на местах, управление отраслями экономики и привело к сокращению темпов развития, понижению уровня жизни населения и способствовало смене руководства СССР.

Ключевые слова: реформирование, региональное и местное управление, КПСС, комитеты КПСС, Советы депутатов трудящихся, исполнительные комитеты советов, производственно-отраслевой принцип, Н.С. Хрущев.

The article concerns the study of the process of reorganization of regional and local government in the Soviet Union on the basis of the principle of production branch. This problem is not only of scientific, but also practical interest, since it makes it possible to take into account the experience of failed reforms in improving the system of regional and municipal government. Based on the analysis of decisions made by the highest party bodies, regulatory documents, press, archival sources, the content of the reform, its implementation and results are considered. The reform of the CPSU committees, councils and their executive committees at the regional and local levels significantly destabilized the situation in many spheres of the country's life: party and state administration in the center

* Кошкидько Владимир Григорьевич — доктор исторических наук, профессор факультета государственного управления МГУ имени М.В. Ломоносова, Москва, Россия; e-mail: koshkidko@spa.msu.ru

and localities, management of economic sectors and led to a reduction in the pace of development, a decrease in the standard of living of the population and contributed to a change of establishment of the USSR.

Key words: reformation, regional and local government, the CPSU, CPSU committees, Soviets of workers' deputies, executive committees of councils, principle of production branch, N.S. Khrushchev.

Одной из самых значительных административных реформ, проводимых в Советском Союзе в начале 1960-х гг., стала реорганизация системы регионального и местного управления. В современных условиях исследование данной проблемы является актуальным, так как дает возможность, учитывая предыдущий опыт, не допустить повторения схожих ошибок в совершенствовании управления на региональном и местном уровне.

Необходимо отметить, что в научных исследованиях постсоветского периода, посвященных преобразованиям 1962–1964 гг. нашли отражение отдельные аспекты реформирования региональных и местных органов власти на основе производственно-отраслевого принципа¹.

¹ *Разуваева Н.И.* Противоречия и трудности социально-экономического развития СССР в 1961–1965 гг. // Страницы истории советского общества. Факты, проблемы, люди. М., 1989; *Зубкова Е.Ю.* Общество и реформы. 1945–1964. М.: Россия молодая, 1993; *Коржихина Т.П., Фигатнер Ю.Ю.* Советская номенклатура: становление, механизмы действия // Вопросы истории. 1993. № 7. С. 25–38; Коллизии «хрущевской оттепели». Страницы отечественной истории 1953–1964 гг. XX столетия // *В.К. Криворученко, А.В. Пыжиков, В.А. Родионов.* М.: Социум, 1998; *Мохов В.П.* Эволюция региональной политической элиты России (1950–1990 гг.) Пермь: ПГТУ, 1998; *Пыжиков А.В.* Политические преобразования в СССР (1950–1960-е годы). М.: Квадрат С, 1999; *Пыжиков А.В.* О некоторых аспектах перестройки партийно-советских органов по производственному принципу (1962–1964 гг.). М.: Институт молодежи, 1999; *Коваленко С.Г.* Реформирование управления народным хозяйством России в середине 50–60-х гг. XX в. Историография проблемы // Россия и АТР. 2006. № 1. С. 156–162; *Аксютин Ю.В.* Хрущевская оттепель и общественные настроения в СССР в 1953–1964 гг. М.: РОССПЭН, 2010; *Плехова О.А.* Изменения, произошедшие в системе государственного управления СССР в годы правления Н.С. Хрущева // Законность и правопорядок в современном обществе. 2011. № 3. С. 23–31; *Хлевнюк О.В.* Роковая реформа Н.С. Хрущева: Разделение партийного аппарата и его последствия. 1962–1964 годы // Российская история. 2012. № 4. С. 164–179; *Ведерников А.В.* Реформы Н.С. Хрущева в области управления народным хозяйством СССР в 1957–1964 гг. // Международный научно-исследовательский журнал. 2013. № 8-1 (15). С. 123–125; *Он же.* Формирование региональных управленческих структур СССР в 1953–1964 гг. // Вестн. МГОУ. Сер. История и политические науки. 2014. № 4. С. 95–102. Противоречия и трудности социально-экономического развития СССР в 1961–1965 гг. // Страницы истории советского

В исследуемый период власть в республиках, краях, областях и районах страны, как и на всесоюзном уровне, была сконцентрирована у партийных комитетов соответствующих административно-территориальных образований и советских органов законодательной и исполнительной власти. Данная система управления была чрезвычайно централизована, поэтому при планировании административных реформ, предполагалось путем ограниченного внедрения принципов субсидиарности, т.е. принятия управленческих решений на наиболее оптимальном территориальном уровне, предоставить партийным организациям и органам советской власти регионального и местного уровня более широкие права в решении организационных вопросов.

Во второй половине 50-х — начале 60-х гг. шел процесс перехода от отраслевого управления промышленностью к территориально-производственному.

В 1957 г. были созданы Советы народного хозяйства, которым были переданы в управление предприятия экономических районов. С образованием совнархозов сложилась многоуровневая система управления народным хозяйством, которая существенно усложнила руководство предприятиями различных отраслей, препятствовала взаимодействию между ними в процессе производства. В ряде отраслей народного хозяйства понизилась производительность труда,

общества. Факты, проблемы, люди. М., 1989; Зубкова Е.Ю. Общество и реформы. 1945–1964. М.: Россия молодая, 1993; Коржихина Т.П., Фигатнер Ю.Ю. Советская номенклатура: становление, механизмы действия // Вопросы истории. 1993. № 7. С. 25–38; Коллизии «хрущевской оттепели». Страницы отечественной истории 1953–1964 гг. XX столетия // В.К. Криворученко, А.В. Пыжиков, В.А. Родионов. М.: «Социум», 1998; Мохов В.П. Эволюция региональной политической элиты России (1950–1990 гг.) Пермь: ПГТУ, 1998; Пыжиков А.В. Политические преобразования в СССР (1950–1960-е гг.). М.: Квадрат С, 1999; Пыжиков А.В. О некоторых аспектах перестройки партийно-советских органов по производственному принципу (1962–1964 гг.). М.: Институт молодежи, 1999; Коваленко С.Г. Реформирование управления народным хозяйством России в середине 50-х — 60-х гг. XX в. Историография проблемы // Россия и АТР. 2006. № 1. С. 156–162; Аксютин Ю.В. Хрущевская оттепель и общественные настроения в СССР в 1953–1964 гг. М.: РОССПЭН, 2010; Плехова О.А. Изменения, произошедшие в системе государственного управления СССР в годы правления Н.С. Хрущева // Законность и правопорядок в современном обществе. 2011. № 3. С. 23–31; Хлевнюк О.В. Роковая реформа Н.С. Хрущева: Разделение партийного аппарата и его последствия. 1962–1964 годы // Российская история. 2012. № 4. С. 164–179; Ведерников А.В. Реформы Н.С. Хрущева в области управления народным хозяйством СССР в 1957–1964 гг. // Международный научно-исследовательский журнал. 2013. № 8–1 (15). С. 123–125; Он же. Формирование региональных управленческих структур СССР в 1953–1964 гг. // Вестн. МГОУ. Сер. История и политические науки. 2014. № 4. С. 95–102.

срывались планы производства продукции ее поставки совнархозами в другие регионы².

Изменить сложившуюся ситуацию и повысить эффективность управления, по мнению руководителей партии и государства, можно было, разделив партийные и советские органы управления регионального и местного уровня на промышленные и сельскохозяйственные по производственно-отраслевому принципу.

Эта идея была предложена Н.С. Хрущевым на заседании Президиума ЦК КПСС 20 сентября 1962 г.³ По его мнению, в связи с усложнением положения в народном хозяйстве требуется улучшить партийное руководство производством во всех отраслях экономики. Территориальный принцип построения партийных и советских органов необходимо заменить производственным, а именно, разделить партийные комитеты и бюро на промышленные и сельскохозяйственные. Таким же образом нужно реорганизовать советские органы власти.

На Пленуме ЦК КПСС 19–23 ноября 1962 г. Н.С. Хрущев представил членам ЦК партии свои предложения по реформированию системы управления на региональном и местном уровне. Особое внимание было обращено на необходимость реорганизации управления в сельской местности. Он предложил заменить мелкие районы в сельской местности колхозно-совхозными управлениями, которыми должны руководить партийные комитеты производственных колхозно-совхозных объединений и разделить по производственному принципу органы советской власти⁴.

Что касается управления учреждениями образования, здравоохранения, культуры, находящимися на территории края или области, на которые распространялась реорганизация по производственному принципу, то руководство ими также необходимо поделить. На примере областного отдела образования он объяснял: в результате разделения один отдел будет обслуживать школы в промышленных районах, а другой отдел — обслуживать школы, находящиеся в сельской местности. Разделение руководства на-

² См.: Региональная политика Н.С. Хрущева. ЦК КПСС и местные партийные комитеты. 1953–1964 гг. Серия «Документы советской истории». М.: РОССПЭН, 2009. С. 424–427.

³ См.: *Хрущев Н.С.* Строительство коммунизма в СССР и развитие сельского хозяйства. М., 1963. Т. 7. С. 163–177.

⁴ См.: Пленум ЦК КПСС 19–22 ноября 1962 года. Стенографический отчет. М.: Партиздат, 1963. С. 77.

родным образованием, здравоохранением, культурой не означает искусственного разграничения в обслуживании населения, занятого в промышленности и сельском хозяйстве, все должно было быть сделано на разумной основе⁵.

Предложения первого секретаря ЦК партии по реорганизации партийных и советских органов управления были одобрены членами Центрального комитета и зафиксированы в постановлении Пленума⁶.

В ЦК КПСС были созданы Бюро по руководству промышленностью, строительством и сельским хозяйством. Аналогичным образом было реорганизовано Бюро ЦК КПСС по РСФСР⁷. Решениями пленумов ЦК компартий союзных республик также были образованы отраслевые бюро⁸.

Президиум ЦК КПСС 20 декабря 1962 г. принял ряд Постановлений, в которых были определены ключевые направления деятельности по реорганизации руководящих партийных органов.

Постановлением «О реорганизации аппарата ЦК КПСС» вносились изменения в структуру и штаты ЦК партии. Были образованы новые отделы партийных органов: отдел ЦК КПСС; отделы органов ЦК КПСС по промышленности и по сельскому хозяйству РСФСР. Штат аппарата ЦК КПСС увеличился на 50 чел.⁹

Другим Постановлением для координации деятельности партийных организаций Узбекской, Таджикской, Киргизской, Туркменской ССР и Чимкентской области Казахской ССР было образовано Среднеазиатское бюро ЦК КПСС. Его основной задачей было осуществление непосредственного руководства деятельностью хозяйственных организаций Среднеазиатского экономического района и созданного в нем совнархоза¹⁰.

Базовым документом, в котором были изложены конкретные параметры преобразования партийных органов в республиках, краях и областях страны стало Постановление Президиума ЦК КПСС

⁵ См.: Хрущев Н.С. Строительство коммунизма в СССР и развитие сельского хозяйства. Т. 7. С. 172.

⁶ КПСС в резолюциях и решениях съездов, конференции и Пленумов ЦК. (1898–1988). 9-е изд. Т. 10. М.: Политиздат, 1986. С. 292–293.

⁷ Российский государственный архив новейшей истории (РГАНИ). Ф. 3. Оп. 22. Д. 42. Л. 73; Д. 272. Л. 71–78.

⁸ РГАНИ Ф. 5. Оп. 31. Д. 188. Л. 1–136.

⁹ См.: Региональная политика Н.С. Хрущева. ЦК КПСС и местные партийные комитеты. 1953–1964 гг. С. 479–484.

¹⁰ См.: Там же. С. 489.

«О реорганизации руководящих партийных органов в областях, краях, автономных и союзных республиках»¹¹.

Президиумом ЦК КПСС было принято решение:

а) об образовании в 5 краях и 70 областях двух самостоятельных партийных организаций и соответствующих краевых и областных комитетов партии по руководству промышленностью и строительством и по руководству сельским хозяйством;

б) о сохранении без изменений краевых и областных комитетов в 11 автономных республиках, в одном крае и 30 областях, в экономике которых преобладает или промышленное, или сельскохозяйственное производство;

в) о создании в Целинном, Западно-Казахстанском и Южно-Казахстанском крайкомах партии бюро крайкомов по руководству промышленностью и строительством и о преобразовании 11 обкомов, входящих в края, в обкомы партии по руководству сельским хозяйством;

г) о создании в ЦК компартий союзных республик по два бюро: бюро ЦК компартии союзной республики по руководству промышленностью и строительством и бюро ЦК компартии союзной республики по руководству сельским хозяйством;

д) о создании в обкомах партии 9 автономных республик РСФСР по два бюро: бюро обкома по руководству промышленностью и строительством и бюро обкома по руководству сельским хозяйством;

е) об образовании в ЦК компартий союзных республик президиумов ЦК и сохранении в обкомах партии 9 автономных республик бюро обкомов для решения общереспубликанских вопросов и координации действий отраслевых бюро;

ж) об образовании вместо нынешних сельских райкомов партии 1536 партийных комитетов производственных колхозно-совхозных управлений и о преобразовании райкомов партии 157 северных, таежных и горных районов в партийные комитеты;

з) о создании 386 зональных промышленно-производственных партийных комитетов¹².

Президиум ЦК КПСС поддержал проект указа Президиума Верховного Совета РСФСР о реорганизации советских органов в краях и областях РСФСР.

¹¹ См.: Там же. С. 487–493.

¹² Региональная политика Н.С. Хрущева. ЦК КПСС и местные партийные комитеты. 1953–1964 гг. С. 488.

В декабре-январе 1963 г. состоялись партийные конференции городских, районных в городах, областных и краевых промышленных и сельскохозяйственных организаций, а также конференции колхозно-совхозных производственных управлений, на которых были избраны новые руководящие партийные органы¹³.

Во время реформирования произошли количественные и качественные изменения в партийном аппарате и его деятельности. К апрелю 1963 г. номенклатура ЦК КПСС существенно превосходила общее число номенклатурных должностей установленных в 1956 г. и насчитывала 18 651 должность (6876 — по учетной номенклатуре)¹⁴.

В связи с решениями ноябрьского пленума ЦК КПСС изменилось административно-территориальное деление СССР. Произошло укрупнение административных образований. На территории АССР, краев, областей и автономных областей появились 122 промышленных районов и укрупненные сельские районы, объединившие, как правило, от 2 до 5 прежних сельских районов в границах территориальных колхозно-совхозных производственных управлений. Общее число районов в конце 1962 — начале 1963 г. сократилось с 3421 до 1711¹⁵.

Как развивался процесс реорганизации на принципах территориального производственного управления местных советов и их исполнительных комитетов, и каковы его результаты, рассмотрим на примере РСФСР.

Основные параметры построения местных советских органов РСФСР по производственному принципу были определены в Указе Президиума Верховного Совета РСФСР от 25 декабря 1962 г. «О реорганизации краевых, областных и районных Советов депутатов трудящихся РСФСР»¹⁶.

Краевые и областные промышленные и сельские Советы депутатов трудящихся и их исполнительные комитеты были образованы в 5 краях и 37 областях РСФСР.

Преобразования не затронули краевые, областные Советы депутатов трудящихся и их исполнительные комитеты в Хабаровском

¹³ Правда. 1963. 7 января.

¹⁴ См.: Региональная политика Н.С. Хрущева. ЦК КПСС и местные партийные комитеты. 1953–1964 гг. С. 15.

¹⁵ Список районов, упраздненных в связи с укреплением сельских и образованием промышленных районов // Ведомости Верховного Совета РСФСР. 1963. № 5. Ст. 87.

¹⁶ Ведомости Верховного Совета РСФСР. 1962. № 52. Ст. 781.

крае, 12 областях и в 5 автономных областях союзной республики, так как эти регионы имели выраженную либо промышленную, либо сельскохозяйственную экономическую ориентацию.

Руководство предприятиями и организациями, отнесенными к ведению промышленных и сельских краевых, областных Советов и их исполкомов осуществлялось ими непосредственно либо через Советы депутатов городов, либо через Советы промышленных и сельских районов и их исполнительные комитеты. А руководство сельскохозяйственным производством осуществлялось через производственные колхозно-совхозные управления сельскими краевыми, областными Советами депутатов и их исполкомами.

До новых выборов промышленные и сельские краевые, областные Советы депутатов формировались из числа депутатов действующих Советов. Их избирательные округа отходили соответственно либо к промышленному, либо к сельскому краевому, областному Совету депутатов. Аналогично формировались районные Советы депутатов сельских и промышленных районов.

Исполкомы краевых, областных Советов депутатов в тех регионах, где деление руководящих органов по производственному принципу не производилось, были, как и прежде, подотчетны избравшим их Советам депутатов. А исполкомы районных Советов сельских и промышленных районов отныне отчитывались перед избравшими их Советами депутатов и исполкомами сельских или промышленных краевых, областных Советов.

Советом Министров РСФСР определялась численность штатов и структура исполкомов сельских и промышленных областных, краевых Советов депутатов и исполкомов районных Советов депутатов сельских и промышленных районов.

До конца 1962 г. исполкомы краевых, областных Советов депутатов краев и областей, в которых образовывалось по два самостоятельных Совета депутатов, должны были провести сессии краевых, областных Советов депутатов для избрания новых исполкомов и постоянных комиссий, образования отделов и управлений исполкомов, а также утверждения их руководителей. А последующие сессии промышленных и сельских краевых, областных Советов депутатов должны были быть созваны уже сформированными исполкомами соответствующих Советов депутатов трудящихся.

Исполкомы краевых, областных Советов депутатов должны были провести в декабре 1962 г. — январе 1963 г. организационные

сессии районных Советов депутатов укрупненных сельских районов и вновь образуемых промышленных районов¹⁷.

Положения данного Указа Президиума Верховного Совета РСФСР были утверждены Законом РСФСР 5 апреля 1963 г.¹⁸

По результатам конференций в регионах РСФСР, на которые распространялась реорганизация по производственно-отраслевому принципу, были сформированы соответствующим образом разделенные руководящие органы Советов.

Результаты проведенных преобразований изложены в Докладной записке отдела по вопросам работы советов Президиума Верховного Совета РСФСР о некоторых итогах перестройки советских органов РСФСР по производственному принципу. В записке отмечалось, что в 5 краях и 37 областях образованы промышленные и сельские краевые, областные советы депутатов трудящихся и их исполнительные комитеты. В Хабаровском крае, 12 областях и 5 автономных областях сохранены единые краевой и областные советы.

Вместо ранее имевшихся 1946 районов создано 111 промышленных и 938 сельских районов, из которых 795 укрупнены до границ производственных колхозно-совхозных управлений, а остальные 143 — северные, высокогорные и отдаленные районы — оставлены, как правило, в прежних границах. В ходе реорганизации советских органов 124 города районного подчинения и 9 рабочих поселков преобразованы в города краевого, областного и республиканского (АССР) подчинения.

Промышленные и сельские краевые, областные Советы депутатов трудящихся и их исполнительные комитеты были образованы в 5 краях и 37 областях РСФСР. Единые краевой и областные Советы депутатов сохранялись в Хабаровском крае, 12 областях и 5 автономных областях.

Произошли изменения на районном уровне. На базе 1946-и районов РСФСР было образовано 111 промышленных и 938 сельских районов, из которых 795 укрупнены до границ производственных колхозно-совхозных управлений, а остальные 143 — северные, высокогорные и отдаленные районы — оставались, как правило, в прежних границах»¹⁹.

¹⁷ Ведомости Верховного Совета РСФСР. 1962. № 52. Ст. 781.

¹⁸ Ведомости Верховного Совета РСФСР. 1963. № 14. Ст. 245.

¹⁹ Региональная политика Н. С.Н.С. Хрущева. ЦК КПСС и местные партийные комитеты. 1953–1964 гг. С. 503.

В докладе приводятся данные об изменениях в составе депутатского корпуса местных Советов, исполкомов и их руководителей. Обращается внимание на то, что «количество депутатов в местных советах по сравнению с 1961 г. увеличилось на 64 948 чел. В марте 1963 г. в состав 26 095 местных советов республики (до перестройки было 26 973 совета) избрано 1 036 385 депутатов. Увеличилось число депутатов, непосредственно занятых в производстве. Изменился и состав исполнительных комитетов, избранных на первых сессиях местных советов. И в исполкомы советов избрано больше депутатов, непосредственно связанных с сельскохозяйственным или промышленным производством.

В ходе реорганизации и прошедших выборов в местные советы обновился состав председателей, заместителей председателей и секретарей исполкомов примерно на одну треть. Впервые избрано 23,5% председателей, 58,1% заместителей председателей и 19% секретарей исполкомов. Среди председателей исполкомов краевых и областных советов 96,1% имеют высшее образование; 99,1% председателей райисполкомов и 88,9% председателей горисполкомов имеют высшее и среднее образование²⁰.

Во всех краях и областях, где было решено образовать по два Совета депутатов, разграничивалась сфера деятельности между промышленными и сельскими краевыми, областными Советами депутатов, определялись состав и границы сельских районов, распределялись предприятия и социально-культурные учреждения.

В целом по РСФСР, можно говорить о некотором увеличении численности работников советских органов и качественном улучшении руководящих кадров.

В годовщину ноябрьского пленума орган ЦК КПСС «Правда» так оценила опыт проведения реформы: «Жизнь полностью подтверждает правильность ленинского курса партии, ее Центрального комитета. Перестройка партийного руководства народным хозяйством, создание четкой и стройной системы хозяйственного управления снизу доверху положительно сказываются на успешном выполнении семилетнего плана»²¹.

Однако реальное положение дел выглядело менее оптимистично.

Как отмечалось выше, целями реорганизации аппарата по производственному принципу было улучшение партийного руководства промышленностью и сельским хозяйством. Но как свидетельствуют

²⁰ Там же. С. 504.

²¹ Правда. 1963. 18 ноября.

документы (докладные записки первых секретарей обкомов, крайкомов в ЦК КПСС, переписка первых секретарей промышленных и сельских обкомов КПСС и др.), на практике этого добиться было очень сложно. Промышленный и сельский аппарат КПСС одного региона имел различные цели и интересы, их компетенции часто пересекались, они использовали одну ресурсную базу, и это являлось причиной многих противоречий. Имели место конфликтные ситуации между руководителями отраслевых партийных органов. Чаще всего они возникали по вопросам использования ресурсов, производственной базы региона и разделения подчиненности хозяйственных объектов²². Значительные неудобства создавала практика выделения в сельской местности промышленных зон, находившихся в ведении горкомов, в результате чего такие предприятия оказывались разбросанными на большой территории в значительном удалении от промышленно-производственных парткомов, которым они подчинялись.

Разделение партийных структур оказывало негативное воздействие на региональную систему управления. Но в большей степени оно сказывалось на деятельности местных районных структур, которые непосредственно взаимодействовали с населением.

В печати и заявлениях советских граждан все чаще стал ставиться вопрос о недостатках укрупнения сельских районов и необходимости расширения прав и улучшения деятельности Советов, действующих в сельской местности во всех сферах жизнеобеспечения населения, об укреплении их квалифицированными кадрами. В этом плане представляет интерес информационная сводка писем граждан в газету «Сельская жизнь» о недостатках административно-территориальных преобразований на районном и поселенческом уровне²³.

25 сентября 1963 г. заведующие отделами партийных органов ЦК КПСС по сельскому хозяйству и промышленности РСФСР направили в бюро ЦК КПСС по РСФСР записку, в которой указывается, что в работе советских органов после перестройки по производственному принципу возникают некоторые затруднения, и что установленная структура аппарата краевых, областных, районных советских органов нуждается в дальнейшем улучшении²⁴.

²² См.: Региональная политика Н.С. Хрущева. ЦК КПСС и местные партийные комитеты. 1953–1964 гг. С. 511–518, 528–530.

²³ См.: Региональная политика Н.С. Хрущева. ЦК КПСС и местные партийные комитеты. 1953–1964 гг. С. 497–502.

²⁴ Докладная записка о некоторых итогах перестройки советских органов РСФСР по производственному принципу // Региональная политика Н.С. Хрущева. ЦК КПСС и местные партийные комитеты. 1953–1964 гг. С. 509–511.

В записке приводятся многочисленные факты из различных краев, областей, районов РСФСР, свидетельствующие о проблемах, возникших в управленческой деятельности Советов депутатов и их исполнительных комитетов после реорганизации, с одной стороны, и проблемах населения, проживающего на подведомственных территориях, с другой. Обобщая изложенные факты, можно выделить следующие проблемы:

1. В некоторых регионах единые для всех структурные подразделения, но подчиненные промышленным облисполкомам, порой игнорировали интересы жителей села, имелись случаи ухудшения обслуживания автомобильным транспортом предприятий и организаций, подведомственных сельским облисполкомам.

2. Многие сельские и городские поселения в результате укрупнения сельских районов и смены подчиненности городов и поселков оказались удалены от районных центров и городов областного подчинения на значительное расстояние, что осложняло руководство колхозами и предприятиями и создавало трудности для социального и культурно-бытового обслуживания населения.

3. Произошло сокращение ассигнований на проведение сессий местных Советов депутатов трудящихся РСФСР по сравнению с прошлым годом, так как в марте текущего года в бюджет были внесены поправки в связи с упразднением значительного количества сельских районов.

4. Имело место несовершенство организационной структуры торговых организаций в ряде городов и сельских районов республики, параллелизм в их работе.

5. Областные отделы здравоохранения, подчиненные промышленным облисполкомам, не всегда проявляли должную заботу о расширении сети сельских лечебных учреждений, а в некоторых местах под различными предлогами даже стали закрывать сельские участковые больницы.

6. Большинство областных и краевых исполкомов предлагают расширить права сельских и поселковых Советов и передать им ряд функций, выполняемых в настоящее время райисполкомами и их отделами, а также создать административные комиссии при исполкомах поселковых и сельских Советов.

7. В результате изменения экономического районирования центр управления промышленностью удалялся от предприятия порой на сотни километров, поэтому возникла потребность в дальнейшем упорядочении административного деления, так как поступили просьбы о частичных изменениях в административном

делении от областных партийных и советских органов Якутской АССР, Новгородской, Вологодской, Магаданской областей.

Данные факты свидетельствуют, что реорганизация системы управления на региональном и местном уровне в 1962–1964 гг. не только не решила поставленных задач, но и в значительной степени в результате смешения функций партийных, советских и хозяйственных органов дезорганизовала управленческие процессы на всех уровнях.

Отметим наиболее характерные черты созданной системы управления на региональном и местном уровнях.

Разделенные по отраслевому принципу партийные и советские органы довольно часто решали самостоятельно одни и те же управленческие задачи, не всегда взаимодействуя, что негативно сказывалось на результатах деятельности предприятий и учреждений.

Руководство промышленностью в регионах партийными и советскими органами управления пересекалось с управленческой деятельностью совнархозов сфере производства. Это порой приводило к ослаблению процесса управления экономикой региона.

Существенно вырос аппарат республиканских, областных и краевых партийных и советских органов власти. Возросли бюрократические и финансовые издержки в системе регионального и местного управления, что было совершенно неизбежным в существовавших условиях при заданных параметрах реорганизации.

Реорганизацией органов власти был запущен процесс перестановки кадров, что не позволяло им сосредоточиться на решении актуальных задач хозяйственного развития республики, области, края, района. Это сказывалось на моральном состоянии работников, снижало эффективность их труда.

В результате реорганизации район как единое целое, как административно-хозяйственная единица оказался фактически разорванным на части в партийном и государственном отношении. Это существенно затрудняло согласованное действие партийных, советских и хозяйственных органов при решении политических и экономических задач. Вопрос о том, кто должен заниматься конкретно районными органами, ведающими торговлей, коммунально-бытовыми предприятиями, народным образованием, здравоохранением, культурно-просветительными учреждениями стал предметом спора между парткомами производственных, колхозно-совхозных управлений и промышленно-производственными парткомами.

Промышленные зоны были выделены из сельских районов произвольно, поэтому производственные объекты оказались рас-

пределены по нескольким районам и находились на значительном расстоянии от партийных комитетов и друг от друга, а это серьезно затрудняло партийное руководство промышленными предприятиями.

В связи с укрупнением сельских районов и значительным удалением райцентров от сельсоветов, работа райисполкомов по обслуживанию населения значительно усложнилась. В некоторых регионах административный центр удалялся на расстояние десятков и даже сотен километров. Для населения ухудшилась транспортная доступность местных органов власти и усложнился порядок получения социальных услуг. Возникали трудности при решении многих вопросов правового, культурно-бытового характера, гражданских правоотношений.

Перестройка партийных и советских органов 1962–1964 гг. привела к дестабилизации системы управления и показала несостоятельность искусственных, непродуманных преобразований, которые стали одной из основных причин отставки Н.С. Хрущева.

Литература

Аксютин Ю.В. Хрущевская оттепель и общественные настроения в СССР в 1953–1964 гг. М.: РОССПЭН, 2010.

Ведерников А.В. Реформы Н.С. Хрущева в области управления народным хозяйством СССР в 1957–1964 гг. // Международный научно-исследовательский журнал. 2013. № 8–1 (15).

Ведерников А.В. Формирование региональных управленческих структур СССР в 1953–1964 гг. // Вестн. МГОУ. Сер. История и политические науки. 2014. № 4. С. 95–102.

Зубкова Е.Ю. Общество и реформы. 1945–1964. М.: Россия молодая, 1993.

Коллизии «хрущевской оттепели». Страницы отечественной истории 1953–1964 гг. XX столетия // *Криворученко В.К., Пыжиков А.В., Родионов В.А.* М.: Изд-во Социум, 1998.

Коваленко С.Г. Реформирование управления народным хозяйством России в середине 50-х — 60-х гг. XX в. Историография проблемы // Россия и АТР. 2006. № 1. С. 156–162.

Коржихина Т.П., Фигатнер Ю.Ю. Советская номенклатура: становление, механизмы действия // Вопросы истории. 1993. № 7. С. 25–38.

Мохов В.П. Эволюция региональной политической элиты России (1950–1990 гг.). Пермь: ПГТУ, 1998.

Плехова О.А. Изменения, произошедшие в системе государственного управления СССР в годы правления Н. С. Хрущева // Законность и правопорядок в современном обществе. 2011. № 3. С. 23–31.

Пыжиков А.В. Политические преобразования в СССР (1950–1960-е гг.). М.: Квадрат С, 1999.

Пыжиков А.В. О некоторых аспектах перестройки партийно-советских органов по производственному принципу (1962–1964 гг.). М.: Ин-т молодежи, 1999.

Разуваева Н.И. Противоречия и трудности социально-экономического развития СССР в 1961–1965 гг. // Страницы истории советского общества. Факты, проблемы, люди. М., 1989.

Региональная политика Н. С. Хрущева. ЦК КПСС и местные партийные комитеты. 1953–1964 гг. (Сер. Документы советской истории). М.: РОССПЭН, 2009.

Хлевнюк О.В. Роковая реформа Н.С. Хрущева: Разделение партийного аппарата и его последствия. 1962–1964 гг. // Российская история. 2012. № 4. С. 164–179.

Хрущев Н.С. Строительство коммунизма в СССР и развитие сельского хозяйства. М.: Госполитиздат, 1963. Т. 7.

К.А. Соловьев*

ПРИНЯТИЕ ГОСУДАРСТВЕННЫХ РЕШЕНИЙ В ЦАРСТВОВАНИЕ ИМПЕРАТОРА АЛЕКСАНДРА II (ПО «ЗАПИСКЕ ПО ВОПРОСАМ О СРОКАХ ВОЕННОЙ СЛУЖБЫ» кн. А.А. ЩЕРБАТОВА)

Предметом исследования является процесс выработки государственных решений в России 1870-х гг. В задачу данной статьи входит выявление алгоритма обсуждения предполагаемого государственного решения и указание на характерные черты выбранного способа решения вопросов государственного значения. Базовый метод в решении этих задач — текстологический анализ документа, условно обозначенного публикаторами, как «Записка А.А. Щербатова по вопросам о сроках военной службы». Результатом стало определение четырех фаз в процессе подготовки и принятия государственного решения. В каждой фазе выявлена специфическая нагрузка. Для первой фазы — это формирование представлений армейских профессионалов о потребностях войск, при переходе на новый принцип их формирования. Для второй фазы — апробация этих представлений в обществе и коррекция намеченных планов. Для третьей фазы — уточнение разработанных положений в полемике с представителями «групп интересов» сложившихся, в то время, в управленческой элите. Для четвертой фазы — закрепление сформированных в процессе обсуждения элементов реформы, на государственном уровне.

Ключевые слова: история России, история государственного управления, военная реформа Александра II, Устав о воинской повинности, комиссия Ф.Л. Гейдена, А.А. Щербатов.

The subject of the research is the process of developing government decisions in Russia in the 1870s, based on the case of the development of the Charter on military service. The objectives of this article include identifying an algorithm for discussing a proposed government decision and indicating the characteristic features of the chosen method of solving issues of state importance. The basic method in solving these problems is the textual analysis of the document, conventionally designated by the publishers as “A.A. Shcherbatov on the issues of the terms of military service”. The result was the definition of four phases in

* Соловьев Константин Анатольевич — доктор исторических наук, профессор кафедры истории государственного и муниципального управления факультета государственного управления МГУ имени М.В. Ломоносова; e-mail: KSoloviov@sra.msu.ru

the process of preparing and making government decisions. Each phase has a specific load. For the first phase — the formation of ideas of army professionals about the needs of the troops, in the transition to a new principle of their formation. For the second phase — the approbation of these ideas in society and the correction of the outlined plans. For the third phase — clarification of the developed provisions in polemics with representatives of “interest groups” that developed at that time in the management elite. For the fourth phase — the consolidation of the reform elements formed during the discussion process at the state level.

Key words: history of Russia, history of state administration, military reform of Alexander II, the Charter on military service, commission of F.L. Heyden, A.A. Shcherbatov.

Царствование Александра II являет собой редкий для российской государственности пример тесного (и, в значительной степени, успешного) взаимодействия органов государственной власти и российского общества в реформировании различных сторон жизни. Важным элементом такого взаимодействия стала работа комиссий, учреждаемых государством для предварительного обсуждения проектов преобразований, в противовес утвердившейся, в предшествующих правлениях, практике работы «Секретных комитетов»¹ (хотя от полного отказа от использования «Секретных совещаний» речи не шло², эти две разные формы разработки и принятия государственных решений применялись параллельно). Опыт взаимодействия с дворянскими комитетами, в ходе крестьянской реформы, был транслирован на другие реформы 1860-х — нач. 1870-х гг. Постепенно сложилась практика предварительного рассмотрения проектов преобразований, подготовленных в системе органов государственной власти в особых комиссиях, с участием представителей общества и, в частности, земских органов. Именно этот алгоритм был применен при проведении «военных реформ» первой половины 1870-х, проводимых под руководством военного министра гр. Д.А. Милютин.

Первого мая 1873 г. Д.А. Милютин сделал запись в своем дневнике: «Государь одобрил представленные мною соображения о по-

¹ Алексеев П.В. Секретные комитеты при Николае I // Великая реформа (19 февраля 1861–1911): Русское общество и крестьянский вопрос в прошлом и настоящем. Т. 2. М., 1911. С. 194–208; Серебрякова Ю.В. Обзор деятельности секретных комитетов по расколу в царствование императора Александра I // Вестн. ПСТГУ II: История. История Русской Православной Церкви. 2012. Вып. 3 (46). С. 30–39.

² Зайончковский П.А. Военные реформы 1860–1870-х годов в России. М.: Издательство «Московский университет». 1952. С. 363–364.

степенном выполнении изменений в организации войск и повторил несколько раз, что не видит причины торопиться с этим делом, что надобно сообразоваться с денежными средствами. Пользуясь благоприятным настроением государя, я выпросил награды вне правил главным труженикам, которые вынесли на своих плечах тяжелую работу обеих комиссий (по организации войск и воинской повинности), а именно: генерал-майору Обручеву, полковникам Шнитникову и Величко и самому графу Гейдену, которому государь предназначает Владимира 1-й степени при рескрипте»³. А 14 мая отметил: «В полдень представлял я государю членов обеих комиссий по случаю их закрытия. Многие из сотрудников получили награды, прочие — именные благоволения»⁴. Запись от 1 мая сделана в то время, когда работало «Особое присутствие Государственного совета по делу о воинской повинности» под председательством великого князя Константина Николаевича. А запись от 14 мая — по окончании работы «Особого присутствия», но за несколько месяцев до того как согласованный текст должен был быть передан в Общее собрание Государственного совета. Граф Ф.Л. Гейден, упомянутый в первой записи, — ключевая фигура в процессе подготовки военных реформ, руководивший комиссией, созданной 17 ноября 1870 г. в связи с обсуждением проекта Устава о всеобщей воинской повинности. А перед этим он занимал место постоянного представителя военного министерства в Особой комиссии для пересмотра рекрутского устава, которая работала с 10 февраля 1862 г. по 11 января 1867 г.⁵

Предметом данной статьи является работа «комиссии Гейдена», в том виде, как она представлена в записи приглашенного члена этой комиссии, общественного деятеля, князя А.А. Щербатова. В отечественной историографии эта тема затрагивается косвенно. Общий контур военных реформ, был обозначен в монографии П.А. Зайончковского. Изданы биографии главных деятелей реформы Д.А. Милютин и Н.Н. Обручева⁶. В последних публикациях по этой тематике рассмотрены условия, в которых принимались

³ Милютин Д.А. Дневник. 1873–1882. М.: Издательство Захаров, 2016. Т. 1. С. 11.

⁴ Там же. С. 13.

⁵ Шалашина В.М. Д.А. Милютин и военные реформы в России в 60–70-е гг. XIX в. // Известия Алтайского гос. ун-та. 2009. № 4. Т. 4. С. 264.

⁶ Осипова М.Н. Великий русский реформатор фельдмаршал Д.А. Милютин. М.: Animi Fortitudo, 2005; Айрапетов О.Р. Генерал-адъютант Николай Николаевич Обручев (1830–1904). Портрет на фоне эпохи. М.: Алисторус, 2017.

решения о реформировании армии⁷; обозначены базовые принципы, на основе которых проводились преобразования⁸, представлена общественная реакция на проводимые реформы⁹. В задачи данной статьи входит: а) выявить алгоритм обсуждения задачи стоящей перед государственным управлением; б) обозначить характерные черты выбранного способа решения государственной задачи; в) указать на мотивы, которыми руководствовались члены комиссии при обсуждении предлагаемого управленческого решения. Базовый метод в решении этих задач — текстологический анализ документа, условно обозначенного публикаторами, как «Записка по вопросам о сроках военной службы» (далее — «Записка»)¹⁰.

Но прежде необходимо указать на то, как и почему князь А.А. Щербатов оказался причастным к работе этой комиссии. К своим 44 годам князь Щербатов имел опыт и штабного и боевого офицера, получив орден Св. Анны III степени за бои у Силистрии и Арабии-Табии. Выйдя в отставку, он занялся общественной деятельностью, сначала в должности Вереяского уездного предводителя дворянства, а затем в Московском губернском дворянском комитете, при разработке положений крестьянской реформы. Но главным его достижением к тому времени стала работа на посту Московского городского головы. Занимая этот пост в 1863–1869 гг., он «не только смог реализовать большое количество реформ по благоустройству города, начать отделение местного самоуправления от государственной политики, но и смог преодолеть ... сословную неприязнь»¹¹ в городском сообществе, что и было особо отмечено Московской думой при награждении его званием первого почетного гражданина города Москвы. Уйдя с поста руководителя Московской городской думы А.А. Щербатов не прекратил общественного служения. Он оставался гласным думы и членом Московского губернского

⁷ Собожников Н.А. Демократизация Российской империи: реформа вооруженных сил Д.А. Милютин 60–70-е гг. XIX века. // Кант. 2018. № 1 (26). С. 259–265.

⁸ Пахомов В. В. Историко-правовые аспекты становления мобилизации и мобилизационной подготовки в России // Теория и практика научных исследований: психология, педагогика, экономика и управление. 2018. № 4. С. 135–142.

⁹ Орлов А.С. Освещение вопроса о введении всесословной воинской повинности в Российской империи второй половины XIX века на страницах периодических изданий // Ученые записки Орловского гос. ун-та. 2019. № 1 (82). С. 54–58.

¹⁰ Записка по вопросам о сроках военной службы // Щербатов А.А. На службе отечеству. М.: Русский мир. 2009. С. 412–419.

¹¹ Зуева А.А. Политическое лидерство в городском управлении России середины XIX в. (на примере московского городского головы князя А.А. Щербатова) // Вестн. Брянского гос. ун-та. 2020. № 2. С. 29.

земского собрания. Именно от московского губернского земства он был направлен в «комиссию Гейдена» в качестве представителя общественности.

«Записка» Щербатова написана в обоснование его мнения при обсуждении и голосовании вопроса о сроке военной службы в условиях всеобщей воинской обязанности, состоявшееся 30 апреля 1872 г.¹² При этом содержание этой «Записки» позволяет узнать не только мнение самого Щербатова, но и многое другое. Прежде всего, в ней косвенно отражена работа экспертов военного министерства. Итогом этой работы стали два предварительных документа (в изложении Щербатова): «записка военного министра от 7 ноября 1870 г.» (точное название: «О главных основаниях личной военной повинности») и «записка о сроках военной службы, составленной для Комиссии об организации войск»¹³. Содержание первой из этих записок кратко проанализировано П.А. Зайончковским, остановившимся на главных ее положениях¹⁴. Но, сосредоточившись, на выводах, П.А. Зайончковский не стал комментировать аргументацию к ним. «Записка» же Щербатова интересна именно тем, как воспринимались те аргументы, на которых строились положения, разработанные военным министерством. Причем в ней рассмотрены аргументы, выдвигаемые не только в упомянутых записках, но и непосредственно при обсуждении подготовленного доклада в общем собрании «комиссии Гейдена».

Подготовительная работа разработчиков реформы (тех, кого Щербатов именует «специалистами» и «военными авторитетами») строилась следующим образом: а) за отправную точку был взят опыт Пруссии и Австрии, государств с уже сложившейся системой призыва на военную службу; б) затем были указаны специфические черты российского общества, учет которых требовал корректировки тех сроков службы, которые установлены в странах, служащих внешним образцом; в) общему собранию комиссии были предложены варианты срока прохождения военной службы, приемлемые в российских условиях. Именно такой порядок разработки обоснования сроков службы обозначен, самим Щербатовым в его «Записке». Там же упомянут срок службы в Австрии — 3 года. Такой же срок был установлен в Пруссии по «Закону о воинской обязанности» от 3 сентября 1814 г. («3 года в регулярных войсках, затем 2 года в

¹² Щербатов А.А. Указ. соч. С. 412.

¹³ Там же.

¹⁴ Зайончковский П.А. Указ. соч. С. 304–306.

резерве, после чего 7 лет в Ландвере первого призыва и столько же в Ландвере второго призыва»¹⁵).

Отсылка к опыту Пруссии понятна в контексте победы ее армии во Франко-Прусской войне 1870–1871 гг. Один из разработчиков военной реформы — генерал-майор М.В. Анненков, в брошюре, посвященной анализу работы служб обеспечения армии Пруссии в этой войне, назвал успехи прусской армии «необыкновенными» и «поразительными»¹⁶. Он тщательным образом разобрал все те условия, которые сделали эти успех возможными, отнеся к ним: «уровень образования в германской и французской армиях, ... военную их организацию, способ приведения армий на военное положение, устройство тыла, способы передвижения и вообще на подготовку к войне, ... внутренний порядок в войсках этих армий, их вооружение, способ действий и дух войск»¹⁷.

Щербатов отмечает, что разработчики реформы («военные специалисты») предложили для обсуждения три варианта для России: «4-летний срок наличной службы, как кратчайший», а также срок в пять и в шесть лет. Отметим здесь, что срок в три года вообще не рассматривался в качестве возможного, речь шла лишь о том, насколько дольше должен служить русский солдат на действительной службе по отношению к солдатам Пруссии и (а к тому времени уже — Германии) и Австрии. Вариант, к которому склонялись военные эксперты (и который, в итоге был утвержден), предполагал 6 лет действительной военной службы, что на три года превышало тот срок, который был принят в военной службе Германии, и на один год — Франции («5 лет в действующих войсках и 4 года в резерве»)¹⁸.

Аргументацию военного министерства в комиссии представляли «генерал-майоры Клугин, Обручев, Аничков и Анненков»¹⁹. Их уровень как военных экспертов можно понять по тому положению, которое они занимали в военном руководстве.

Н.Н. Обручев — управляющий (с 1866 г.) делами Военно-ученого комитета при Генеральном штабе. Именно он, вместе с помощником Гейдена генерал-лейтенантом Мещериновым был назван

¹⁵ Стерхов Д.В. «Нация с оружием в руках». Военная мобилизация и всеобщая воинская повинность в Пруссии в 1813–1814 годах // Вестник Нижегородского университета им. Н.И. Лобачевского, 2017. № 4. С. 74.

¹⁶ Анненков В.М. Война 1870 года. Заметки и впечатления русского офицера. СПб. Типография «Общественная польза». 1871. С. 1–3.

¹⁷ Там же. С. 171.

¹⁸ Там же. С. 27.

¹⁹ Зайончковский П.А. Указ. соч. С. 306.

Милютиним в числе главных действующих лиц на начальном этапе разработки вопроса о введении всеобщей воинской повинности²⁰.

В.М. Аничков — начальник кафедры военной администрации Академии Генерального штаба, автор многочисленных публикаций по теории и практике военного управления центрального и местного уровней, член Военно-ученого комитета, составитель «Положения о провиантском, приварочном и фуражном довольствии войск»²¹.

В.М. Анненков, выпускник академии Генерального штаба, крупный специалист по размещению и передвижению войск, автор статей в «Военном сборнике», а с 1869 г. — «заведующий передвижением войск по всем железным дорогам и водным путям России»²².

Л.Н. Клугин — в то время помощник начальника главного штаба, занимавший в своей карьере посты начальника штаба последовательно 4-й и 3-й пехотных дивизий, а затем Московского и Харьковского округов²³.

Помимо собственно разработчиков реформ, как об этом пишет П.А. Зайончковский, «несколько позднее в состав комиссии были введены ... несколько представителей от войск»²⁴. Это были: генерал-адъютант А.Ф. Дрентельн — командир первой гвардейской дивизии и председатель главного комитета по устройству и образованию войск; генерал-адъютант князь Масальский — начальник артиллерии Санкт-Петербургского военного округа; генерал-лейтенант Д.П. Суходольский — помощник начальника первой кавалерийской дивизии и генерал-майор Р.А. Зейме — помощник начальника Главного инженерного управления. Таким образом, в состав «комиссии Гейдена» были включены те «военные специалисты», которые представляли военное министерство и его главный штаб (возглавляемый самим Ф.Л. Гейденом), а также представителей от гвардии и родов войск: пехоты, кавалерии, артиллерии, инженерных войск. В комиссии были представлены министерства: внутренних

²⁰ Айрапетов О.Р. Указ. соч. С. 69.

²¹ Положение о провиантском, приварочном и фуражном довольствии войск, высочайше утвержденное 31-го июля 1871 г. Справочная книжка для лиц, заведующих продовольственной частью в войсках и управления. Издание Генерального штаба Генерал-Майора Аничкова и Состоящего в главном Интендантском управлении Капитана Патковского». СПб.: Главная военная типография. 1871.

²² Генерал-лейтенант М.В. Анненков // Всемирная иллюстрация. 1881. Т. 25. С. 357.

²³ Русский Инвалид. 1879. № 127.

²⁴ Зайончковский П.А. Указ. соч. С. 306.

дел, морское, народного просвещения, финансов, государственных имуществ, а также департамент уделов, II отделение ЕИВ Канцелярии и канцелярия по делам Царства польского²⁵.

В качестве особых российских реалий, которые, как считали специалисты военного министерства, требовали увеличения срока службы в регулярной армии до пяти или до шести лет, в «Записке» Щербатова были обозначены следующие:

Аргумент 1. «Недостаток в казарменных помещениях ... вредно влияющий на образование солдата» и сохраняющаяся «натуральная квартирная повинность» при размещении солдат²⁶. Сам по себе аргумент «недостаток казарм» не очень понятен, поскольку от того, служат ли солдаты три года или шесть лет, их общее количество не должно меняться. Соответственно количество и вместимость казарм не связаны напрямую с продолжительностью срока военной службы. И только отсылка к трудностям «образования» дает направление к его пониманию.

Вопрос о том, как обучать новобранцев, в то время становится одним из главных. М.В. Анненков первый раздел своей книги, посвященной анализу Франко-Прусской войны, назвал «Общий уровень образования воюющих армий». Его наблюдения коротко могут быть выражены следующим образом: «В 1866 году после поражения Австрии в Европе повторяли, что вместе со скорострельным ружьем — австрийцев победил прусский школьный учитель, и это не пустая фраза. Превосходство умственного развития прусских солдат, прошедших через обязательную народную школу — не подлежит никакому сомнению ... При подобном составе армии, части войск являются уже не бездушными машинами, не автоматами, действующими только по команде, идущими за командиром и нравственно теряющимися при утрате офицеров, — но сознательными боевыми единицами, до конца исполняющими предназначенную для них цель и, в то же время, умеющими пользоваться всеми случайными изменениями в ходе сражения»²⁷.

Его оценка уровня подготовки прусских новобранцев до начала военной службы указывает на трудности, с которыми придется столкнуться российской армии в обучении солдат при переходе на всеобщую воинскую повинность. Ведь большинство новобранцев из тех, что поступят на службу в 1870-гг., будут неграмотными.

²⁵ Там же.

²⁶ Щербатов А.А. Указ. соч. С. 414–415.

²⁷ Анненков М.В. Указ. соч. С. 7–8.

И к этому необходимо добавить то, что само по себе обучение новобранцев в российской армии, было организовано архаически. Малое количество казарм и размещение, вследствие этого, солдат «по квартирам», безусловно, создавало трудности как для сплочения солдатского коллектива, так и для обучения солдат военному делу. По-настоящему военными единицами полки становились только в летних лагерях, на маневрах. Там отрабатывались навыки взаимодействия в бою²⁸. О том, как слабо организовано обучение войск, размещенных «на квартирах» красочно писали «Московские новости» в период обсуждения готовящихся реформ: «Значительные массы русского войска теряют время в праздности, стоя на обывательских квартирах. Кратковременность лагерных сборов, отпуск солдат на работы чуть не на два месяца, бездействие кавалерии на подножном корму и многие другие невыгодные условия мешают нашему солдату успевать в военном деле»²⁹.

Обязанность воспитания и обучения молодых солдат в до-реформенное время возлагалась, главным образом, на младший командный состав унтер-офицеров, ефрейторов, а также «старых солдат» («дядек»)³⁰. Роль дядек в «Своде военных постановлений» 1838 г. была обозначена так: «26. В каждый десяток назначается ... по одному, а если нужно, по два старослужащих испытанной доброй нравственности солдата, которые называются дядьками. 27. Вновь определенные на службу по распределении их по десяткам отдаются на руки: порочные — дядькам, а нештрафованные — самим унтер-офицерам и ефрейторам»³¹.

При трехлетней или четырехлетней службе солдаты-дядьки просто не успевали бы появиться. Понадобилась бы полная перестройка всей системы подготовки новобранцев, что, в свою очередь, невозможно без казарменного размещения. Срок в шесть лет службы выглядел компромиссом между прежней, сравнительно отлаженной системой передачи военного опыта от старослужащих солдат к молодым, и новыми реалиями, в которых каждый год на службу поступало бы около 16 процентов новобранцев. И этим но-

²⁸ *Тажиев А.К.* Формирование морально-боевых качеств военнослужащих русской армии в ходе боевой подготовки (кон. XVIII — нач. XIX в.) // *Армия и общество.* 2008. № 4. С. 3.

²⁹ *Катков М.Н.* Собрание передовых статей Московских новостей за 1871 год. М., 1891. С. 3.

³⁰ *Баяндин В.И.* Русская армия в XIX — начале XX в.: роль старослужащих нижних чинов в подготовке рекрутов и молодых солдат // *Вестн. Томского гос. ун-та. История.* 2019. № 62. С. 11–12.

³¹ *Свод военных постановлений.* Ч. 3. Наказ войскам. СПб. 1838. С. 12.

вобранцам необходимо было приобрести солидный опыт службы, чтобы, став «дядьками» обучить следующее пополнение.

В 1867 г. в полках были созданы учебные команды, задача которых — обучение унтер-офицеров, «которые должны быть учителями грамотности в ротях»³², но результаты их деятельности к 1872 г. еще не были обобщены и осмыслены, и по этому поводу велась серьезная дискуссия, в том числе и в «комиссии Гейдена», когда прозвучало предложение увеличить срок действительной военной службы для унтер-офицеров³³.

Аргумент 2. У Щербатова он описан как «часто приводимые соображения о невыгодных климатических условиях нашего отечества»³⁴. О чем конкретно говорилось в этих «соображениях», Щербатов не пишет, заметив лишь, что о том, что «с устройством казарм» эти соображения «в значительной доле отпадают»³⁵. Соответственно мы можем предположить, что климатические соображения касались длительного периода зимних холодов, когда размещенные «на квартирах» солдаты лишены строевой подготовки, и их обучение военному делу затруднено. В этих условиях шесть лет службы, на которых настаивали военные специалисты, представляли собой те же три года интенсивной подготовки, но раздробленные на шесть летних отрезков времени.

Аргумент 3. «Неудобство путей сообщения», которое может служить «огромным препятствием к передвижению и комплектованию войск»³⁶. Этот аргумент представляется наиболее серьезным, поскольку при трехлетнем сроке военной службы одна треть рядового состава вооруженных сил должны покидать место службы, отправляясь домой, и им на смену должны прибывать новобранцы. Это безусловно требует как серьезных финансовых затрат, так и времени. Щербатов отмечает, что это «неудобство» с каждым годом становится «все менее ощутимым», поскольку строительство железных дорог, резко увеличивает скорость и объем перевозок. В этом вопросе у Щербатова должен был быть союзником генерал М.В. Анненков, который еще в 1866 г. поместил в «Военном сборнике» статью о тех возможностях для армии, которые открывает использование железных дорог. Уже в то время Анненков был

³² Бобровский П. Взгляд на грамотность и учебные команды (или полковые школы) в нашей армии // Военный сборник. 1871. № 3. С. 69.

³³ Щербатов А.А. Указ. соч. С. 418.

³⁴ Там же. С. 415.

³⁵ Там же.

³⁶ Там же.

полон оптимизма: «Ежели наши войска будут уметь пользоваться железными дорогами, то смело можно сказать, что между Москвою, Петербургом и Варшавою, нет больше расстояний»³⁷.

Аргумент 4. Для него в «Записке» Щербатова нет конкретной формулировки, но есть описание определенной позиции: «Затем высказывались соображения более нравственного свойства в пользу продолжительности срока наличной службы в рядах, указывалось на отсутствие воинственности русского народа, требующее более продолжительного пребывания под знаменами для развития в солдатах воинского духа. Но те же военные, которые указывали на эту характеристическую черту славянского племени, вместе с тем заявляли о несомненных других качествах русского человека, делающих из него одного их первых солдат в мире...»³⁸.

Щербатов не называет имен тех военных, кто высказывался на заседаниях комиссии в таком роде, но в уже отмеченной выше книге В.М. Анненкова «Война 1870 года» содержится такой тезис: «В военном деле, как и во всяком другом, обращается большее внимание на внешнюю сторону, на то, что более бросается в глаза и, таким образом, в рассматриваемом явлении обыкновенно стараются отыскивать причины видимые, относя к ним и конечные результаты того или другого явления. Нравственные же причины, трудно поддающиеся внешнему и поверхностному наблюдению, по большей части, остаются незамеченными, или же им приписывают значение второстепенное, тогда, как в действительности, они играют очень важную роль и весьма часто служат главными двигателями дела»³⁹. Соответственно можно предположить, что тема «нравственных причин» и боевого духа войск возникла не спонтанно, а была одним из важных элементов в той системе аргументов в пользу длительного срока службы, которая была представлена со стороны разработчиков реформы.

Аргумент 5. Он выглядит так: «Наконец, указывалось на невысокую степень развития образования в массе русского народа». Этот аргумент отсылает нас к первому из предлагавшихся аргументов — недостатку казарм и «поквартирному размещению», как бы «закольцовывая» всю систему аргументации военных вокруг вопроса о том, как в короткий срок сделать из неграмотного новобранца подготовленного солдата. Судя по публикациям в «Военном

³⁷ Анненков В.М. О применении железных дорог к военному // Военный сборник. 1866. Т. 52. № 12. С. 350.

³⁸ Щербатов А.А. Указ. соч. С. 415.

³⁹ Анненков В.М. Война 1870 года. С. 172.

обозрении», этот вопрос был одним из самых важных для обсуждения в период между 1867 и 1872 гг. В 1871 г. там писали: «Для того, чтобы иметь возможность в более короткий срок ... дать прочную первоначальную подготовку ... при заведенных в полках порядках, все-таки необходимо увеличить время и доставить больше удобств в помещении. Тогда, смеем уверить, результат удовлетворит самым строгим требованиям, потому что в русском солдате громадный запас задатков для умственного развития...»⁴⁰.

В целом, ход обсуждения вопроса о сроке военной службы в «комиссии Гейдена» выглядит следующим образом:

а) базовая аргументация, вокруг которой строились дебаты, была представлена в двух документах («записках»), которые были подготовлены не специально к заседанию комиссии, а в других — более общих целях;

б) никакого другого обоснования (например, финансового, или возможности задействовать имеющиеся пути сообщения для перевозки новобранцев) специально к заседаниям комиссии подготовлено не было (на это, в частности, обратил внимание общественности М.Н. Катков в передовой статье № 1 «Московских ведомостей» за 1871 г.: «Что же касается до финансовой стороны деда, то мы считаем лишь, что расходы по военной повинности “должны сделаться общими и пасть частью на государственное казначейство, частью на государственный и губернский земские сборы”. Этим ограничиваются все указания опубликованных документов на финансовое значение реформы»⁴¹);

в) армию на этих заседаниях представляли как сами разработчики реформы (члены Военно-ученого комитета), так и приглашенные эксперты, отобранные как по статусным соображениям, так и по их причастности к работе по организации военной жизни для разных родов войск;

г) устное обсуждение срока действительной военной службы общим составом двух комиссий проводилось 27 и 30 апреля 1872 г.; представители армии, если судить по «записке» Щербатова, высказывали общее мнение, «что о трехлетнем сроке наличной службы в рядах при условиях, в которых находится большинство русского народонаселения и военная у нас часть, не может быть в настоящее время и речи»⁴²;

⁴⁰ А. Заметка на заметку «Об учебных командах» // Военный сборник. 1871. № 2. С. 230.

⁴¹ Катков М.Н. Указ соч. С. 1.

⁴² Щербатов А.А. Указ. соч. С. 413.

д) при наличии трех вариантов разрешения вопроса (четыре, пять и шесть лет действительной военной службы) аргументация по каждому варианту в отдельности, представлена не была.

Основное содержание дебатов распределилось по двум темам. Первая — насколько больше должны служить российские солдаты, по сравнению с солдатами Германии и Австрии. Вторая тема — следует ли снижать срок прохождения военной службы для тех, кто имеет образование («льгота грамотности»⁴³). По первой теме (а вторую тему мы здесь рассматривать не будем) представители армии во мнениях разошлись. По крайней мере, так об этом писал М.Н. Катков в Московских ведомостях за 1871 г.: «В комиссии произошло разногласие: большинство военных членов желает 6-ти-летнего срока, меньшинство 4-х-летнего. Это известие подтверждает и газета “Голос”»⁴⁴.

Можно предположить, что те приглашенные члены комиссии, которые не занимали государственных должностей, предлагали свои аргументы и, скорее всего, эти аргументы были за сокращение срока действительной военной службы. П.А. Зайончковский называет часть из них пофамильно: «череповской городской голова почетный гражданин Милютин, мануфактур-советники Сазиков и Морозов, московский купец 1-й гильдии Найденов, купец Четвериков, С.-Петербургский городской голова Погребов, С.-петербургский предводитель дворянства гр. Бобринский, а также представители земств различных губерний»⁴⁵. Никто из названных в армии не служил. Первые пять членов этого списка — торговцы и промышленники из мещан (И.А. Милютин), крестьян (И.С. Сазиков), купечества. Н.И. Погребов и граф А.А. Бобринский после окончания юридического факультета Санкт-Петербургского университета служили в министерстве внутренних дел, но, правда, последний в 1855 г. записался в ополчение. И то, что эти члены комиссии не знали по личному опыту армейской службы, резко снижало значение их аргументов в глазах военных специалистов.

Вероятно, все же, что среди не названных Зайончковским «представителей земств», были дворяне, имевшие опыт службы в армии на офицерских должностях. И именно они с наибольшим знанием дела могли возражать разработчикам реформы в вопросе о сроке действительной военной службы, выдвигая собственные

⁴³ Щербатов А.А. Указ. соч. С. 417.

⁴⁴ Катков М.Н. Указ. соч. С. 332.

⁴⁵ Зайончковский П.А. Указ. соч. С. 307.

аргументы. По сведениям М.Н. Каткова, к сентябрю 1871 г. в «комиссии Гейдена» выявились три базовые позиции: «Из 56 лиц, призванных к обсуждению вопроса, 18 высказались за 12-ти-летнюю службу, при 4 годах действительной военной службы; 11 лиц в пользу 15-ти-летнего срока при 5 годах действительной службы; наконец председатель и 27 лиц в пользу 15 лет полной при 6 годах действительной службы»⁴⁶.

А.А. Щербатов, имея за плечами в дополнение к боевому опыту опыт службы адъютантом И.Ф. Паскевича и М.Д. Горчакова, прекрасно понимал аргументацию военных. Но, выступая на заседании комиссии, он высказался за минимально возможный срок действительной военной службы в четыре года, приводя свои соображения в таком порядке: а) «чем короче срок наличной службы в рядах, тем скорее образуется запасная армия»⁴⁷; б) короткий срок службы «более соответствовал бы общим экономическим интересам страны» (это положение им в «Записке» не раскрыто); в) «военная повинность, раскладываясь на большее число лиц, не отягощала свыше необходимости отдельные личности, ее несущие»⁴⁸. И мы видим, что если все пять аргументов «военных авторитетов» находились в одной плоскости — потребности армии, то аргументация Щербатова находилась трех плоскостях: помимо чисто армейских задач, он учитывал еще и необходимость считаться с потребностями экономического развития, и, самое главное — стремился защитить интересы тех, кто будет отбывать службу по призыву. Но его аргументация воспринята не была, военные добились того, на чем настаивали — 6 лет действительной службы и 9 лет запаса.

Итак, общий алгоритм принятия государственного решения представляется в следующем виде:

Первая фаза — подготовка концепции, в рамках которой необходимо проработать будущее решение. Приблизительная дата начала этой работы связана с реорганизацией Военно-ученого комитета в 1867 г. и ведущей ролью в нем Н.Н. Обручева⁴⁹. Эта фаза завершается докладом военного министра Д.А. Милютину императору 7 ноября 1870 г. В этой фазе заняты только военные специалисты. Переходным от первой ко второй фазе действием стало заседание Совета министров 10 декабря 1870 г., высказанные на котором за-

⁴⁶ Катков М.Н. Указ. соч. С. 586.

⁴⁷ Щербатов А.А. Указ. соч. С. 412.

⁴⁸ Там же. С. 414.

⁴⁹ Айрапетов О. Р. Указ. соч. С. 70.

мечания были отражены в документе «Руководящие основания» для разработки проекта устава о воинской повинности⁵⁰.

Вторая фаза — работа двух комиссий, под общим председательством графа Ф.Л. Гейдена для разработки Положения о воинской повинности и для составления Положения о запасных, местных и резервных войсках и Государственном ополчении. Проработка деталей перехода к всеобщей воинской повинности в рамках одобренной императором концепции. В этой фазе (с 5 февраля 1871 г.⁵¹) к обсуждению подключается общество. Это обсуждение происходит в двух вариантах: а) через приглашение в комиссии представителей земств, городских дум, сословных организаций; б) через обсуждение проблемы перехода к новому типу организации армии в прессе (журнал «Отечественные записки», газеты «Московские ведомости», «Голос», «Русский инвалид»). Именно в этой фазе происходит обсуждение альтернативных вариантов реализации имеющейся концепции и принимаются решения, конкретизирующие ее общие положения. Здесь, можно обозначить собственный (внутренний) алгоритм работы «комиссии Гейдена». Он может быть представлен таким образом: изучение опыта зарубежных стран — сопоставление этого опыта с российскими реалиями — разработка предложений по трансформации зарубежного опыта под российские реалии — апробация подготовленных предложений, в обсуждении с представителями общества — принятие решения голосованием в комиссии — представление этих результатов императору, с получением высочайшего одобрения.

Третья фаза — «Особое присутствие Государственного совета по делу о воинской повинности» обсуждает проекты Устава о воинской повинности и Положения о государственном ополчении, представленные в Государственный совет 19 января 1873 г. Здесь разработчики реформы (которых представлял сам министр Д.А. Милютин, поддержанный председателем — в.к. Константином Николаевичем) вели полемику с оппонентами: шефом жандармов П.А Шуваловым, министром народного просвещения Д.А. Толстым и их сторонниками. Девять заседаний «Особого присутствия» завершились одобрением Устава в общих чертах, «между тем на канцелярию Государственного совета возложена подготовка всех редакционных работ»⁵².

⁵⁰ Зайончковский П.А. Указ. соч. С. 307.

⁵¹ Там же.

⁵² Милютин Д.А. Указ. соч. С. 12.

Последняя, четвертая фаза — обсуждение Устава в общем собрании Государственного совета с 3 по 17 декабря 1873 г.⁵³ О полемике, которая велась при этом обсуждении, в дневнике Д.А. Милютина есть запись: «Многие из членов громко подсмеивались над тем, что два министра обменялись ролями: министр народного просвещения как будто только и заботился о лучшем составе армии и в особенности корпуса офицеров, жертвуя с самоотвержением всеми выгодами просвещения и другими интересами государственными; военный же министр защищал народное просвещение и высшее образование. Мало того: шеф жандармов, стоящий во главе аристократической партии, клонил к тому, чтобы вся знатная и образованная молодежь поголовно была привлечена к военной службе и в случае войны легла целиком на поле битвы; представитель же военного ведомства защищал эту бедную молодежь и желал сохранить ее для разных поприщ гражданской деятельности. Такая перестановка ролей могла бы показаться непостижимой загадкой для всякого непосвященного в закулисную игру и замаскированные замыслы наших ториев»⁵⁴. Завершением этой фазы стало подписание императором нового закона о воинской повинности 1 января 1874 г.

Соответственно мы можем утверждать, что каждая фаза, в принятии государственного решения имела собственную нагрузку:

первая фаза — формирование (и выражение) представлений армейских профессионалов о потребностях войск при переходе на новый принцип их формирования;

вторая фаза — апробация этих представлений в обществе и коррекция намеченных планов;

третья фаза — уточнение разработанных положений в полемике с представителями «групп интересов», сложившихся в то время в управленческой элите;

четвертая фаза — закрепление сформированных в процессе обсуждения элементов реформы на государственном уровне.

Литература

А. Заметка на заметку «Об учебных командах» // Военный сборник, 1871. № 2. С. 225–230.

Айрапетов О. Р. Генерал-адъютант Николай Николаевич Обручев (1830–1904). Портрет на фоне эпохи. М.: Алисторус, 2017. 277 с.

⁵³ Там же. С. 32.

⁵⁴ Там же. С. 28.

Алексеев П.В. Секретные комитеты при Николае I // Великая реформа (19 февраля 1861–1911): Русское общество и крестьянский вопрос в прошлом и настоящем. Т. 2. М. 1911. С. 194–208.

Анненков В.М. Война 1870 года. Заметки и впечатления русского офицера. СПб. Типография «Общественная польза». 1871. 175 с.

Анненков В.М. О применении железных дорог к военному // Военный сборник. 1866. Т. 52. № 12. С. 329–352.

Баяндин В.И. Русская армия в XIX — начале XX в.: роль старослужащих нижних чинов в подготовке рекрутов и молодых солдат // Вестн. Томского гос. ун-та. История, 2019. № 62. С. 10–18.

Бобровский П. Взгляд на грамотность и учебные команды (или полковые школы) в нашей армии // Военный сборник. 1871. № 3. С. 41–87.

Генерал-лейтенант М.В. Анненков // Всемирная иллюстрация. 1881. Т. 25. С. 357–358.

Зайончковский П.А. Военные реформы 1860–1870-х годов в России. М.: Издательство «Московский университет», 1952. 369 с.

Записка по вопросам о сроках военной службы // Щербатов А.А. На службе отечеству. М.: Русский мир, 2009. С. 412–419.

Зуева А.А. Политическое лидерство в городском управлении России середины XIX в. (на примере московского городского головы князя А.А. Щербатова) // Вестн. Брянского гос. ун-та. 2020. № 2. С. 22–30.

Катков М.Н. Собрание передовых статей Московских новостей за 1871 год. М.: Издание С.П. Катковой, 1897. 863 с.

Милютин Д.А. Дневник. 1873–1882. Том 1. М.: Издательство Захаров, 2016. 284 с.

Орлов А.С. Освещение вопроса о введении всеобщей воинской повинности в Российской империи второй половины XIX века на страницах периодических изданий // Ученые записки Орловского гос. ун-та. 2019. № 1 (82). С. 54–58.

Положение о провиантском, приварочном и фуражном довольствии войск, высочайше утвержденное 31-го июля 1871 г. Справочная книжка для лиц, заведующих продовольственной частью в войсках и управления. СПб.: Главная военная типография, 1871.

Осипова М.Н. Великий русский реформатор фельдмаршал Д.А. Милютин. М.: Animi Fortitudo, 2005. 320 с.

Серебрякова Ю.В. Обзор деятельности секретных комитетов по расколу в царствование императора Александра I // Вестн. ПСТГУ II: История. История Русской Православной Церкви. 2012. Вып. 3 (46). С. 30–39.

Некролог Л.Н. Клугина // Русский Инвалид. 1879. № 127.

Свод военных постановлений. Ч. 3. Наказ войскам. СПб.: Типография II отд. СЕИВК. 1838. 902. с.

Собожников Н.А. Демократизация Российской империи: реформа вооруженных сил Д.А. Милютина 60–70-е гг. XIX века // Кант. 2018. № 1 (26). С. 259–265.

Стерхов Д.В. Нация с оружием в руках. Военная мобилизация и всеобщая воинская повинность в Пруссии в 1813–1814 годах // Вестн. Нижегородского ун-та им. Н.И. Лобачевского. 2017. № 4. С. 69–76.

Тажиев А.К. Формирование морально-боевых качеств военнослужащих русской армии в ходе боевой подготовки (кон. XVIII — нач. XIX в.) // Армия и общество. 2008. № 4. С. 1–8.

Шалашина В.М. Д.А. Милютин и военные реформы в России в 60–70-е гг. XIX в. // Известия Алтайского гос. ун-та. 2009. № 4. Т. 4. С. 263–267.

ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ ЗА РУБЕЖОМ

Ю.В. Баева*

НАПРАВЛЕНИЯ ПОВЫШЕНИЯ ЭФФЕКТИВНОСТИ ИНДЕКСНОГО СТРАХОВАНИЯ В СЕЛЬСКОМ ХОЗЯЙСТВЕ РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН

В статье представлен опыт Республики Казахстан в развитии аграрного страхования и предложены направления повышения его эффективности. В Казахстане осуществлен переход от обязательной формы аграрного страхования с государственным субсидированием страховых выплат к добровольной форме на основе индексного метода с государственным субсидированием страховых премий. В статье отмечается, что в условиях цифровой трансформации экономики открываются новые направления для управления развитием страховых отношений в сельском хозяйстве. Возможности аккумулирования, хранения, передачи и обработки массивов статистической информации с низкими издержками могут быть использованы в совершенствовании страховых продуктов для сельскохозяйственных производителей, тарифной политики и повышении эффективности расходования бюджетных средств, направленных на поддержку развития страхования в отрасли. Показано, что развитие страховых отношений в сельском хозяйстве в силу специфики отрасли не могут эффективно развиваться без государственного участия. Необходимо тесное взаимодействие государства и бизнеса в вопросах управления рисками в сельском хозяйстве.

Ключевые слова: аграрное страхование, страхование в сельском хозяйстве, индексное страхование, управление рисками, страхование с государственной поддержкой.

The author presents the Kazakhstan's experience in the development of agricultural insurance and suggests crucial ways to improve its effectiveness. Kazakhstan has made a transition from the mandatory form of agricultural insurance with state subsidization of insurance payments to the voluntary form based on the index method with state subsidization of insurance premiums.

* Баева Юлия Владимировна — старший преподаватель кафедры экономики, Казахстанский филиал МГУ имени М.В. Ломоносова, Нур-Султан, Казахстан; e-mail: sk.yulya@gmail.com

The author notes that in the conditions of digital transformation of economies, new directions are opening up for managing the development of insurance relations in agriculture. The possibilities of accumulating, storing, transmitting and processing statistical information arrays with low costs can be used to improve insurance products for agricultural producers and increase the efficiency of spending budget funds aimed at supporting the development of insurance in the industry. Due to the agriculture specifics insurance relations cannot develop effectively without state participation. Close cooperation between the state and business in the field of risk management in agriculture is necessary.

Key words and phrases: agricultural insurance, index insurance, risk management, insurance with government support.

Введение

Актуальность и постановка проблемы. Сельское хозяйство является стратегически важной отраслью для Казахстана: в 2019 г. 13,5% всех занятых в республике (1,2 млн чел. из 8,7 млн)¹ создали 4,8%² от всей добавленной стоимости в Казахстане³. Объективные отраслевые особенности (сезонный характер сельскохозяйственного производства, зависимость результатов производства от естественных природных процессов) не позволяют обеспечить стабильность денежных доходов и доходов производителей в натуральной форме. Резко континентальный климат Казахстана, характеризующийся аномальными проявлениями атмосферной и почвенной засухи, суховеями, оказывает негативное влияние на производство растениеводческой продукции. Динамика урожайности зерновых и зернобобовых культур, которые занимают около 80% всей посевной площади Республики, колеблется год от года. Крайне низкие показатели урожайности со значениями ниже 9 центнеров с гектара, при среднем значении в 13,5, зафиксированы в 1994–1998, 2004, 2010, 2012 гг. в результате сильной засухи. *Развитый механизм аграрного страхования может оказать стимулирующее воздействие на развитие отрасли, повышение ее эффективности и устойчивости.*

¹ Основные индикаторы рынка труда в Республике Казахстан / Бюро национальной статистики Агентства по стратегическому планированию и реформам Республики Казахстан. URL: <https://stat.gov.kz/official/industry/25/statistic/5> (дата обращения: 15.01.2021).

² Валовой внутренний продукт методом производства. Бюро национальной статистики Агентства по стратегическому планированию и реформам Республики Казахстан. URL: <https://stat.gov.kz/official/industry/11/statistic/6> (дата обращения: 15.01.2021).

³ В совокупности с лесным и рыбным хозяйством.

Потребность в эффективном страховом механизме обусловлена, прежде всего, *невозможностью полностью избежать последствий погодных рисков*, которые, к тому же, трудно предсказуемы. Цифровая эпоха открывает новые возможности для использования индексного страхования в сельском хозяйстве, что требует формирования новых институтов и новых форм взаимодействия государства и страховых организаций. Их взаимодействие в области разработки страховых продуктов, тарифов, форм государственной поддержки позволит повысить эффективность страхования как инструмента по управлению рисками.

Индексное (параметрическое) страхование в сельском хозяйстве стало доступным для казахстанских аграриев с 2020 г. (пилотные проекты стали запускаться уже в 2018 г.)⁴. Однако фермеры проявляют настороженность к новому инструменту: по итогам 2020 г. было застраховано около 100 тыс. га⁵ из 15 млн га, которые потенциально могли быть застрахованы (менее 1%). При этом сумма собранных страховых премий оказалась существенно ниже осуществленных страховыми компаниями выплат, что может негативно отразиться на интересе страховых организаций к данному сегменту страхового рынка. *Таким образом, в настоящей статье представлен опыт Казахстана в развитии аграрного страхования, сформулированы предпосылки перехода к индексному страхованию и изложены направления для повышения эффективности функционирования индексного страхования в сельском хозяйстве Республики Казахстан на современном этапе.*

Обзор литературы

В российской и зарубежной научной литературе исследователи активно проявляют интерес к индексному страхованию как новой модели страхования имущества от потерь в сельском хозяйстве. Индексное (параметрическое) страхование — вид страхования, при котором страховым случаем признается отклонение лежащего в основе страхования фактического значения параметра (индекса) от его критического значения (триггера)⁶. В качестве параметра может

⁴ Информационное агентство «АгроИнфо» [Электронный ресурс] URL: <https://agroinfo.kz/v-kazaxstane-vnedreno-indeksnoe-agrostraxovanie> (дата обращения: 15.01.2021).

⁵ Центр деловой информации «Капитал» [Электронный ресурс] URL: <https://kapital.kz/economic/89292/ferмеры-poluchili-boleye-500-mln-tenge-strakhovykh-vyplat.html> (дата обращения: 15.01.2021).

⁶ *Stigler M., Lobell D.* On the benefits of index insurance in US agriculture: a large-scale analysis using satellite data // ArXiv. 2020. URL: <https://arxiv.org/pdf/2011.12544.pdf> (дата обращения: 24.01.2021).

выступить региональная урожайность определенной сельскохозяйственной культуры, уровень осадков, температура воздуха, скорость ветра, уровень влажности, уровень солнечного света в период вегетации, количество фотосинтетической активной биомассы (NDVI), уровень влажности в почве и др.⁷

Исследователи отмечают, что в индексном страховании риски недобросовестного поведения экономических агентов сведены к минимуму, страховые тарифы ниже для сельскохозяйственного производителя (за счет сокращения расходов на администрирование страховых случаев) по сравнению с традиционным страхованием⁸. В странах, где не используется индексное страхование, дискуссии направлены на *оценку его преимуществ* по сравнению с традиционными моделями страхования⁹ и на возможности его внедрения. Ряд исследователей связывают это с тем, что рисковая среда требует новых решений, которые находятся вне границ традиционного сельскохозяйственного страхования¹⁰. Большое количество исследований сфокусировано на выявление параметров, которые могут быть использованы в качестве индекса. Например, российские исследователи обосновывают использование в качестве индекса показатели региональной урожайности¹¹, температуры и количества осадков¹², увлажненности почвы (гидротермический

⁷ Tsegai D., Kaushik I. Drought risk insurance and sustainable land management: what are the options for integration? // Current Directions in Water Scarcity Research. 2019. Vol. 2. P. 195–210. URL: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/B9780128148204000134> (дата обращения: 08.02.2021).

⁸ Kath J., Mushtaq S., Henry R., Adeyinka A., Stone R. Index insurance benefits agricultural producers exposed to excessive rainfall risk // Weather and Climate Extremes. 2018. Vol. 22. P. 1–9. URL: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S2212094718300513> (дата обращения: 23.01.2021).

⁹ Водяненко М., Нестеренко Е. Сравнительный анализ индексного и комплексного страхования сельскохозяйственных рисков // Факторы успеха. 2019. № 2 (13). С. 11–14.

¹⁰ Белова Е.В. Индексные и мультирисковые страховые продукты в сельском хозяйстве: перспективы развития // Аграрный научный журнал. 2018. № 4. С. 63–67.

¹¹ Котловобский И.Б., Варшамова В.Г., Буданова М.М. Параметрическое страхование по индексу урожайности. // Международная ежегодная научная конференция «Ломоносовские чтения — 2020». Секция экономических наук. «Экономическая повестка 2020-х годов»: сборник тезисов выступлений. 2020. С. 312–315; Порошин К.С., Шайкин А.М. Базовые подходы к введению в Российской Федерации индексного сельскохозяйственного страхования // Финансовый журнал. 2017. № 6. С. 121–130.

¹² Котловобский И.Б., Буданова М.М., Лукаш Е.Н. Потенциал развития региональных программ параметрического страхования в России // Финансы: теория и практика. 2018. № 22 (2). С. 106–123.

коэффициент)¹³. Следует отметить, что разработка эффективной модели индексного страхования представляет собой масштабную задачу, решение которой требует наличия массива исторических статистических данных (метеорологических данных, показателей урожайности культур и др.), современных методов обработки больших массивов данных и их интерпретации. В этом направлении сейчас сосредоточены публикации не только российских, но также и белорусских, украинских, австралийских исследователей, рассматривающих параметрическое страхование как альтернативу уже действующим схемам.

Однако вопросы повышения эффективности уже действующих страховых продуктов на индексной основе в российской практике пока не исследуются ввиду отсутствия таких продуктов. Индексное страхование получило широкое распространение как в развитых, так и в развивающихся странах: параметрическое *страхование пастбищ* с использованием погодных индексов и индексов урожайности (США, Канада, Испания, Франция, Германия, Швейцария, Австрия)¹⁴; страхование *сельскохозяйственных культур* на основе погодных индексов (Германия¹⁵, Индия, Казахстан) и индекса урожайности (Индия)¹⁶, *страхование аквакультуры* в Китае на основе индекса температуры и скорости ветра¹⁷ и др.

Основными проблемами, которые находятся в фокусе внимания зарубежных исследователей, являются вопросы, связанные с преодолением базисного риска (basis risk), как одного из направлений

¹³ Алайкина Л.Н., Котар О.К., Новикова Н.А. Использование страхования по индексу погодных условий // Островские чтения. 2018. № 1. С. 223–227.

¹⁴ Vroege W., Dalhaus T., Finger R. Index insurances for grasslands — A review for Europe and North-America // Agricultural Systems. Vol. 168. 2019. P. 101–111. URL: <http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0308521X18307200> (дата обращения: 23.01.2021).

¹⁵ Agricultural drought risk management in Germany: insurance solutions and other public support measures. International Institute for applied systems analysis. 2019. URL: http://pure.iiasa.ac.at/id/eprint/15821/1/Factsheet_Germany.pdf (дата обращения: 23.01.2021).

¹⁶ Shirsath P., Vyas S., Aggarwal P., Rao K.N. Designing weather index insurance of crops for the increased satisfaction of farmers, industry and the government // Climate Risk Management. Vol. 25. 2019. URL: <http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S2212096318300998> (дата обращения: 23.01.2021).

¹⁷ Богачев А.И. Система страхования аквакультуры Китая: особенности и тренды // Вклад страховой теории и практики в повышение финансовой грамотности населения в координатах меняющейся экономики. Сборник трудов XXI Международной научно-практической конференции. Псков. 2020. С. 202–206.

повышения эффективности индексного страхования. Базисный риск представляет собой ситуацию, когда отклонение индекса плохо коррелирует с реальным ущербом сельскохозяйственного производителя¹⁸. Предлагаются различные способы для выявления и измерения степени базисного риска, например, исследователями¹⁹ предлагается использовать индекс удовлетворенности фермеров страховым продуктом, который показывает уровень взаимосвязи между реальными потерями фермера и полученным страховым возмещением. Ряд исследователей полагают, что преодоление проблемы базисного риска возможно с использованием комбинированного индексного продукта (погодного индекса и индекса урожайности)²⁰. Казахский опыт (хоть и непродолжительный) развития индексного страхования и проблемы повышения эффективности страховых отношений в сельском хозяйстве Республики являются малоизученными. Именно этим вопросам уделено внимание в настоящем исследовании.

Основная часть

Индексное страхование функционирует в казахстанской практике лишь с недавнего времени. На схеме, приведенной ниже (рис. 1), отражена периодизация этапов развития страхования в сельском хозяйстве Казахстана.

После перехода к рыночной экономике в Казахстане были реализованы различные модели страхования в сельском хозяйстве:

- 1) *добровольное страхование без государственной поддержки* (с 1 января 1992 г. по 23 августа 1996 г.);
- 2) *обязательное государственное страхование* (с 23 августа 1996 г. по 10 марта 2004 г.);
- 3) *обязательное коммерческое страхование с государственной поддержкой* (с 1 апреля 2004 г. по 6 января 2020 г.);
- 4) *добровольное индексное страхование с государственной поддержкой* (с 2020 г. по настоящее время).

С 1 января 1992 г. было отменено государственное обязательное страхование имущества совхозов и других сельскохозяйственных предприятий системы Министерства сельского хозяйства и про-

¹⁸ Vroege W., Dalhaus T., Finger R. Указ. соч.

¹⁹ Shirsath P., Vyas S., Aggarwal P., Rao K.N. Указ. соч.

²⁰ Xiao Y., Yao J. Double trigger agricultural insurance products with weather index and yield index // China Agricultural Economic Review. Vol. 11. No. 2. P. 299–316.

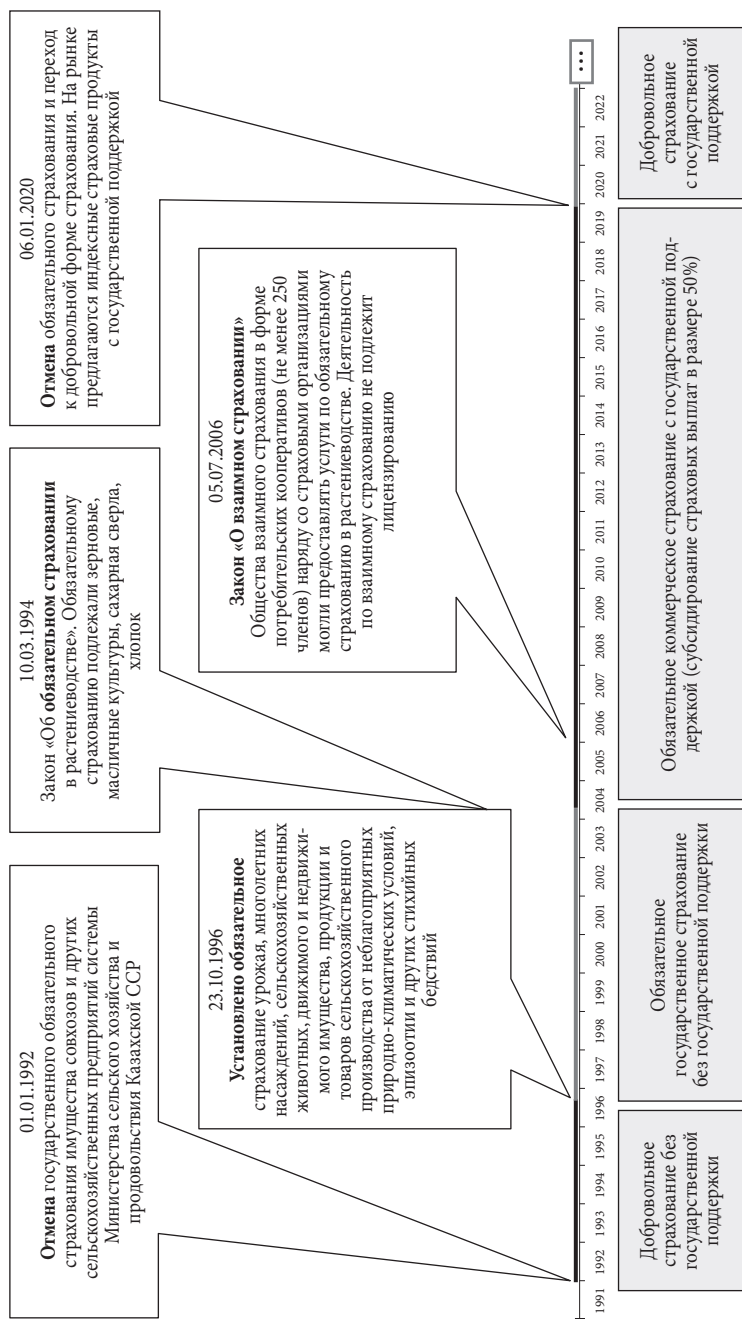


Рис. 1. Этапы развития страхования в сельском хозяйстве Республики Казахстан
(Источник: составлено автором)

довольствия Казахской ССР²¹. В экономике Казахстана начались масштабные преобразования, направленные на формирование рыночных основ национальной экономики: либерализация, структурные и институциональные преобразования в экономике. Экономические реформы активно проводились и в страховом секторе: формирование нормативно-правовой базы, внедрение новых страховых институтов и институтов регулирования страхового сектора и др.

Обязательное государственное страхование. В условиях продолжающихся реформ в середине 1996 г. Указом Президента Республики **была предпринята попытка воссоздать систему страхования, которая существовала в советской экономике:** было установлено обязательное страхование урожая, многолетних насаждений, сельскохозяйственных животных, движимого и недвижимого имущества, продукции и товаров сельскохозяйственного производства от неблагоприятных природно-климатических условий, эпизоотии и других стихийных бедствий²². Однако условия, в которых была предпринята попытка запустить работу страхового механизма, были крайне тяжелыми: в 1996–1997 гг. прибыльным было лишь каждое пятое хозяйство, в 1998 г. — каждое шестое²³. Сельскохозяйственные производители испытывали финансовые трудности для проведения посевной компании. Так, в 1997 г. фермеры получали горюче-смазочные материалы (далее ГСМ) под гарантию, а оплату осуществляли зерном, цена на которое заранее не была определена. Отмечено, что «долг АПК за ГСМ накопился в то время, когда цены на энергоносители были отпущены, а на сельхозпродукцию остались прежними»²⁴. В 1999 г. вице-министр сельского хозяйства сообщил, что долги 1997 г. за нефтепродукты

²¹ Постановление Кабинета Министров Казахской ССР от 25 ноября 1991 г. № 724. URL: http://adilet.zan.kz/rus/docs/P910000724_ (дата обращения: 14.01.2021).

²² Указ Президента Республики Казахстан, имеющий силу закона, от 3 октября 1995 г. № 2475 О страховании (с изменениями и дополнениями внесенными Законами РК от 23.08.96 г. № 35–1; от 11.07.97 г. № 154–1; от 2.06.97 г. N 115-1; от 16.07.99 г. № 436–1. Статья 5. URL: https://online.zakon.kz/document/?doc_id=1004027#pos=28;-34 (дата обращения: 15.01.2021).

²³ Основные показатели финансово-хозяйственной деятельности сельхозпредприятий. Бюро национальной статистики Агентства по стратегическому планированию и реформам Республики Казахстан. URL: <https://stat.gov.kz/official/industry/14/statistic/5> (дата обращения: 15.01.2021).

²⁴ Казахстанская еженедельная газета «Панорама». 1997. № 35. URL: <http://www.panoramakz.com/index.php/archive?y=1997&n=35> (дата обращения: 15.01.2021).

погашены на 90%, за 1998 — на 82%²⁵. При этом обменное соотношение «зерно-нефть» продолжало быть. Покупка пестицидов и гербицидов и своевременное их использование также требовало больших затрат.

В 2001 г. у страховой организации «Казагрополис» (со стопроцентным государственным участием), деятельность которой была направлена на обеспечение обязательного государственного страхования, была отозвана лицензия²⁶.

Обязательное коммерческое страхование с государственной поддержкой было запущено в 2004 г. с принятием Закона «Об обязательном страховании в растениеводстве». Согласно данному Закону обязательному страхованию подлежали лишь 4 вида культур: зерновые, масличные культуры, хлопок и сахарная свекла (около 83% всей посевной площади). Мультирисковая система страхования в растениеводстве была направлена на защиту от потерь, вызванными *кратковременными* (град, ливень, заморозки, сильный ветер, сель) и *долговременными* (засуха, вымерзание, недостаток тепла, излишнее увлажнение почвы, переувлажнение воздуха, наводнение, маловодье, суховея) неблагоприятными климатическими условиями.

Страховые премии устанавливались законодательно, как и нормативы затрат, которые выступали в качестве страховой суммы производителя. Если после неблагоприятного события специальная комиссия подтвердила факт частичной или полной гибели урожая, то сельскохозяйственному производителю полагались выплаты: разница между страховой суммой и доходом, полученным после реализации урожая с поврежденной площади (при частичной гибели). При полной гибели урожая производителю возмещалась сумма равная величине норматива затрат, умноженного на площадь гибели урожая. *Фактически имело место страхование затрат производителя.* Исследователи Всемирного Банка в своем отчете 2012 г. использовали термин «a loss of investment costs crop insurance policy»²⁷ — политика страхования потерь инвестиционных затрат в растениеводстве.

²⁵ Казахстанская еженедельная газета «Панорама». 1999. № 25. URL: <http://www.panoramakz.com/index.php/archive?y=1999&n=25> (дата обращения: 15.01.2021).

²⁶ Агентство Республики Казахстан по регулированию и развитию финансового рынка. URL: <https://www.finreg.kz/index.cfm?docid=3221&switch=russian&view=liquidation&id=1613> (дата обращения: 15.01.2021).

²⁷ Agricultural Insurance Feasibility Study. Kazakhstan. The World Bank. 92230 Vol. 1. 2012. P. 102. URL: <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/20779/922300v10WP0Ka010Box385354B00OUO090.pdf?sequence=1&isAllowed=y> (дата обращения: 15.01.2021).

Уровень застрахованности в Казахстане также не был стабильным. Самый высокий показатель был достигнут в 2008 г. — 83,6%, с 2012 г. уровень застрахованности стал снижаться, достигнув 37,8% в 2019 г.

Таким образом, согласно заложенной модели, страховые выплаты в случае частичной гибели урожая поступали не сразу. Более того, страховые выплаты могли поступать и позже, если сельскохозяйственный производитель не был согласен с оценкой эксперта. Страховые компании проявляли слабый интерес к данному сегменту рынка ввиду того, что страховые выплаты даже с государственными субсидиями могли оказаться меньше собранных премий. Последние семь лет работали в этом сегменте лишь две страховые организации.

Опыт обязательного страхования показал, что незаинтересованность как страховых организаций, так и сельскохозяйственных производителей была вызвана, прежде всего, жесткостью и неповоротливостью внедренной модели страхования. Современные постоянно меняющиеся условия требуют динамичного развития отрасли, которое проявляется во внедрении новых продуктов или совершенствовании уже действующих, во внедрении новых институтов и форм взаимодействия между субъектами рынка. Обеспечить подобную гибкость государству не удалось (например, страховые тарифы не пересматривались; нормативы затрат за 16 лет были обновлены только дважды, при этом только расходы на дизельное топливо с 2005 г. по 2019 г. выросли в 6 раз).

Добровольное индексное страхование с государственной поддержкой. В настоящее время страхование в сельском хозяйстве является добровольным и реализуется на основе индексного метода. В качестве индекса используется индекс влажности почвы. Два страховых продукта уже доступны для фермеров: страхование недостатка/избытка влаги в почве. По итогам 2020 г. всего было заключено договоров страхования с 82-я предприятиями с общей страховой площадью в 100 тыс. га (из 21 млн посевных площадей), страховых премий собрано на сумму 170 млн тенге, страховых выплат только на август 2020 г. осуществлено на сумму 535 млн тенге, что уже превышает объем собранных премий. Тем не менее потенциал индексного страхования в Казахстане крайне высок за счет его объективных преимуществ: фиксация страхового случая без экспертной оценки; оперативность страховых выплат. На этом этапе развития страховых отношений в сельском хозяйстве крайне важно учесть предшествующий опыт. Мы выделили ряд направлений повышения эффективности индексного страхового инструмента.

Первое направление — переход к вмененной форме страхования в сельском хозяйстве. Переход к добровольной форме страхования является важным и правильным решением: хозяйствующие субъекты должны самостоятельно решать вопрос о необходимости приобретения страхового полиса и выстраивания индивидуальной системы управления рисками (только в том случае, если деятельность лиц не наносит вреда имущественным интересам третьих лиц, в противном случае, страхование должно быть обязательным). Однако казахстанские фермеры является получателями государственной поддержки в форме различных субсидий, направленных на снижение затрат производителей, льготных кредитов. Страховые выплаты в случае неблагоприятных событий могли бы выступить подспорьем для погашения обязательств перед третьими лицами. Это накладывает особые обстоятельства при формировании политики в отношении формы страхования.

В этой связи вмененная форма страхования могла бы выступить компромиссным решением в сложившихся условиях. Вмененная форма страхования подразумевает включение приобретения страхового полиса как обязательного условия для получения государственной поддержки производителем в различных формах. Похожая практика используется в России: «в начале 2020 г. произошли институциональные преобразования, в результате которых получение средств субсидии сельхозтоваропроизводителями стало возможным только при наличии страхового полиса»²⁸. В некоторых источниках упоминается, что российские сельскохозяйственные производители, имеющие страховой полис, могут рассчитывать на повышенный уровень субсидий «несвязанной поддержки»²⁹.

Второе направление — использование дифференцированных страховых тарифов в пространстве. Территория Республики Казахстан располагается в различных природно-климатических зонах, для которых характерны определенные температурные режимы, количество осадков, качество почвы и прочие характеристики, что сказывается на частоте и силе воздействия неблагоприятных

²⁸ Кадомцева М.Е., Коростелев В.Г. Институциональные факторы развития страхования сельскохозяйственных рисков в странах ЕАЭС // Международный сельскохозяйственный журнал. 2020. № 6 (378). С. 26–31 URL: <https://mshj.ru/wp-content/uploads/2017/10/MSHJ-6378-2020-ot-20.12.20.pdf> (дата обращения: 24.01.2021).

²⁹ Информационное агентство «Финмаркет». URL: <http://www.finmarket.ru/insurance/?nt=1&id=5051367> (дата обращения: 19.01.2021).

погодных условий. Различия в климатических характеристиках регионов является важной предпосылкой для внедрения дифференцированных страховых тарифов. Иными словами, для сельскохозяйственных производителей, посевные площади которых находятся в более благоприятных природных условиях (частота наступления неблагоприятных событий ниже), страховые тарифы должны быть ниже по сравнению с производителями, чьи земельные участки находятся в менее благоприятных условиях. В противном случае страховые компании могут столкнуться с проблемой неблагоприятного отбора (*adverse selection*), когда при фиксированных тарифах для высоко и низко рискованных договоров страхования в их страховом портфеле будут сконцентрированы страховые контракты с высоко рисковыми производителями. Дж. Акерлоф отмечает, что проблема неблагоприятного отбора характерна для всех видов страхования и проявляется в тех случаях, когда экономические агенты добровольно принимают решение о покупке страхового полиса³⁰. В условиях обязательного страхования в растениеводстве Казахстана использовалась практика дифференцирования страховых премий. Страховые тарифы были зафиксированы законодательно, а страховые суммы (норматив затрат умноженный на посевную площадь) варьировались в зависимости от природно-климатической зоны, в которой располагался земельный участок производителя. Таким образом, производители из разных природных зон оплачивали разные премии. Подобная схема требовала постоянного обновления нормативов затрат (как минимум, с учетом роста цен), а значит и роста страховых премий и страховых сумм, в противном случае страховые суммы не отражали бы реальных потерь производителей, что и наблюдалось на практике. Необходимость дифференциации страховых тарифов для сельскохозяйственных производителей активно подчеркивается российскими исследователями А. Боговиз³¹ и И. Виноходовой³².

³⁰ *Akerlof G.A.* The Market for “Lemons”: Quality Uncertainty and the Market Mechanism // *The Quarterly Journal of Economics*. 1970. Volume 84. P. 488–500 URL: https://personal.utdallas.edu/~muratek/courses/privacy08f_files/market_for_lemmons.pdf (дата обращения: 24.01.2021).

³¹ *Боговиз А., Воробев С., Воробьева В.* Противоречия рынка агрострахования с государственной поддержкой // *Экономика сельского хозяйства России*. 2017. № 9. С. 44–48.

³² *Виноходова И.Г.* Совершенствование сельскохозяйственного страхования с государственной поддержкой в России // *Известия Великолукской ГСХА*. 2017. № 1. С. 56–61.

Совершенно справедливо может возникнуть вопрос о потенциальных показателях, которые могли бы выступить в качестве дифференциалов для корректировки страховых тарифов.

Мы проанализировали показатели урожайности районов (46 территориально-административных единиц — районов) трех областей-флагманов Республики Казахстан (Акмолинская, Костанайская и Северо-Казахстанская области) в производстве зерновых и зернобобовых культур за последний 10 лет (с 2010 по 2019 г. включительно). На их долю приходится около 80% посевных площадей зерновых и зернобобовых культур Республики. Для каждого района мы рассчитали *коэффициент вариации урожайности*³³. Коэффициент вариации урожайности показывает, какую долю составляет средний разброс (стандартное отклонение) урожайности за рассматриваемый период (в нашем случае 10 лет) по отношению к среднему значению урожайности. Исследователи предлагают и альтернативные подходы к дифференциации по степени риска, например отношение среднегодовой площади гибели посевов сельскохозяйственных культур к их среднегодовой посевной площади за учитываемый период³⁴. Такой подход позволит получить более точные и индивидуализированные оценки риска, однако для его использования требуется соответствующая статистическая информация, сбор которой сопровождается высокими издержками.

Если значение коэффициента вариации близко к нулю, это означает, что среднее отклонение урожайности крайне мало, а сам показатель урожайности стабилен во времени и не имеет существенных отклонений. Если же показатель коэффициента вариации близок к 1 или больше 1, то это свидетельствует о высокой волатильности урожайности из года в год за рассматриваемый период. Таким образом мы рассчитали коэффициент вариации для 46 районов трех областей Республики. Данные показатели позволили провести

³³ Коэффициент вариации был рассчитан как отношение среднего показателя урожайности в *i*-ом районе за 10 лет к стандартному отклонению урожайности этого же района за аналогичный период. Подробнее о коэффициенте вариации и его расчете можно посмотреть в учебниках по статистике. Например: Статистика : учебник для вузов / под редакцией И.И. Елисевой. 3-е изд., перераб. и доп. Москва : Издательство Юрайт, 2020. 361 с. URL: <https://urait.ru/bcode/449726> (дата обращения: 15.01.2021). С. 128.

³⁴ Плющиков В.Г., Курганов А.А., Ковалев В.В. Страхование посевов сельскохозяйственных культур с учетом рисков от чрезвычайных ситуаций // Вестн. РУДН. Сер. Агрономия и животноводство. 2016. № 1. С. 21–32.

зонирование территории трех областей в зависимости от степени волатильности урожайности. На рисунке, изображенном ниже, результаты зонирования окрашены разными оттенками серого цвета: чем темнее область — тем коэффициент вариации выше. Город Аркалык, несмотря на большую площадь территории, имеет низкие показатели посевных площадей. Из выборки для анализа данная территориальная единица исключена.

Таким образом, коэффициент вариации урожайности может быть использован в качестве показателя для дифференциации страховых тарифов. К аналогичным выводам пришли и российские исследователи³⁵, которые предложили дифференцировать тарифные ставки при страховании урожая зерновых в соответствии с распределением предприятий по уровню устойчивости урожайности. Такой подход требует наличия и учета статистической информации на уровне предприятий, что одновременно является ограничивающим фактором. Тем не менее дифференциация страховых тарифов имеет существенные экономические выгоды. Использование скорректированных страховых тарифов, отражающие степень риска производителя, дает возможность оптимизировать затраты государства на осуществление поддержки в области аграрного страхования (субсидирование премий), оптимизировать затраты сельскохозяйственных производителей, для которых денежные средства в период приобретения страхового полиса обладают высокой предельной ценностью, а также элиминировать проблему неблагоприятного отбора.

Третье направление — использование дифференцированных страховых тарифов во времени.

Страховые тарифы могут быть дифференцированы не только в пространстве, но и во времени. Известно, что производство растениеводческой продукции происходит под воздействием не только труда, капитала, земли, но и под воздействием естественных сил природы. Осуществлять контроль над естественными процессами (достаточность солнечного света, влаги, тепла, силу ветра и пр.) сельскохозяйственный производитель не может. Однако отслеживание динамики климатических показателей (температуры воздуха, количества выпавших осадков до начала посевной кампании и др.) может ориентировать сельскохозяйственных производителей на

³⁵ Костюченко Т.Н., Сидорова Д.В. Особенности воспроизводственного процесса в сельском хозяйстве: монография. Ставрополь: СтГАУ. 2013.

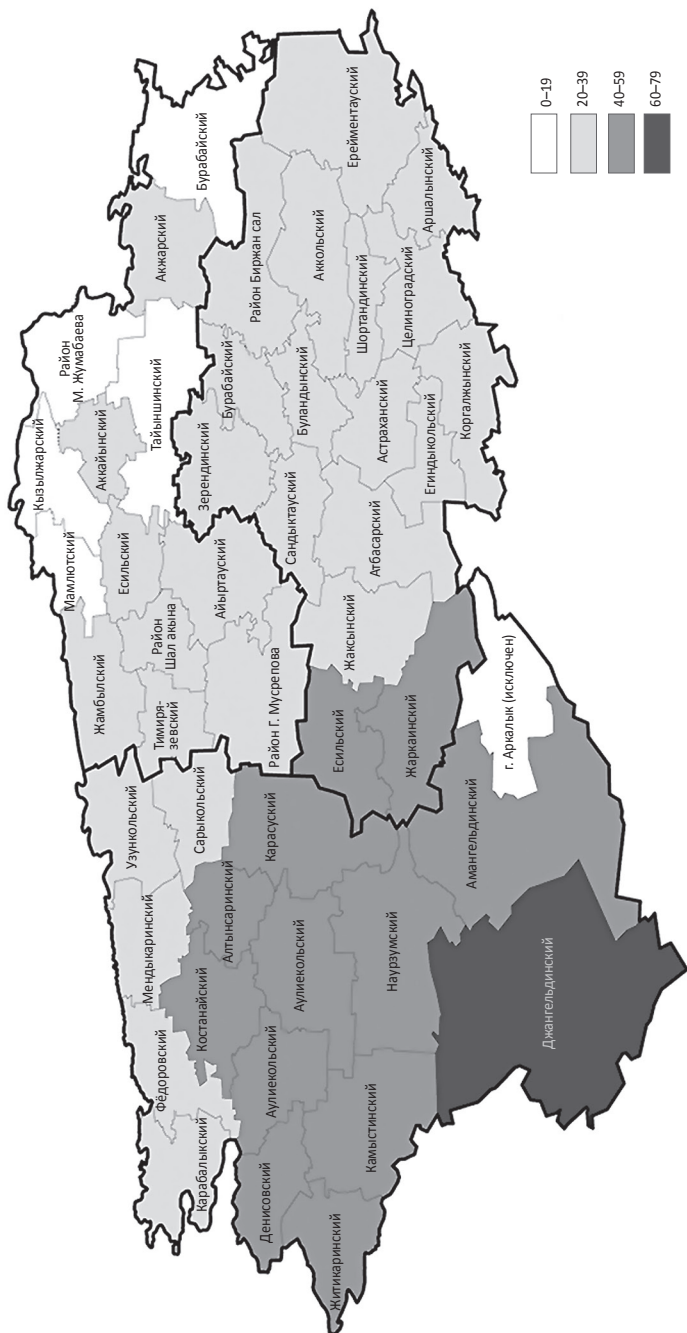


Рис. 2. Зонирование областей Республики Казахстан на основе коэффициента вариации, выраженного в процентах. Костанайская область расположена слева, Северо-Казахстанская область — сверху справа, Акмолинская область — снизу справа. (Источник: рассчитано и построено автором)

прогнозы уровня будущей урожайности. В ряде научных работ отмечается высокая зависимость между урожайностью сельскохозяйственных культур и накопленными осадками в зимний и весенний период. Так ряд исследователей пришли к выводам, что «83 процента вариации урожайности пшеницы в хозяйстве определяется вариацией метеорологических параметров»³⁶.

Таблица 1

Коэффициенты корреляции между урожайностью яровых зерновых и зернобобовых культур 46 районов (Акмолинской, Костанайской и Северо-Казахстанской областей) и количеством выпавших осадков³⁷

Период измерения количества выпавших осадков	Коэффициент корреляции между урожайностью зерновых и зернобобовых культур и количеством выпавших осадков за период (период указан в первом столбце)	p-значение (вероятность ошибиться, отклонив нулевую гипотезу об отсутствии корреляции)
за ноябрь	0,42	0,0000
за декабрь	0,19	0,0018
за январь	0,32	0,0000
за февраль	0,25	0,0002
за март	0,03	0,4329
за апрель	0,36	0,0000
за май	0,26	0,0000
с ноября по февраль	0,32	0,0000
с ноября по март	0,31	0,0000
с ноября по апрель	0,38	0,0000
с ноября по май	0,43	0,0000

Выявление тесной взаимосвязи между указанными показателями позволит использовать поправочные коэффициенты, направленные на снижение страхового тарифа при прогнозировании высокой урожайности. Для проверки гипотезы о существовании

³⁶ Bokueseva R., Heidelberg O., Kusajunov T. Страхование посевов в Казахстане. Анализ возможностей эффективного управления рисками // Studies on the agricultural and food sector in Central and Eastern Europe. 2007. No. 37. URL: <https://core.ac.uk/download/pdf/6537987.pdf> (дата обращения: 24.01.2021).

³⁷ Рассчитано автором в эконометрическом пакете Gretl.

взаимосвязи между урожайностью сельскохозяйственных культур и уровнем осадков в исследуемых регионах мы использовали коэффициенты корреляции. В табл. 1 приведены их значения на основе исследования 245 наблюдений с 2010 по 2019 гг. (количество проанализированных наблюдений ниже потенциального количества за указанный период в связи с отсутствием данных в отдельные годы для отдельных районов).

Наибольший коэффициент корреляции (0,43) получен между урожайностью и количеством выпавших осадков за период с ноября по май. Коэффициент корреляции сигнализирует и о том, что есть и другие факторы, которые воздействуют на уровень урожайности. В нашем недавнем исследовании³⁸ мы проводили оценку воздействия экономических и неэкономических (гидрологических) факторов на уровень застрахованности в районах двух областей Казахстана (Костанайской и Акмолинской областей). Результаты эконометрического моделирования показали, что на уровень застрахованности сельскохозяйственных производителей оказывали влияние количество выпавших осадков в мае и количество осадков с ноября по май. Таким образом, использование гидрологических характеристик территорий для дифференцирования тарифных ставок во времени может повысить эффективность государственных средств, направленных на субсидирование страхования, и сельскохозяйственных производителей.

Четвертое направление — развитие взаимодействия государства и бизнеса в области управления рисками в сельском хозяйстве. Сельское хозяйство отлично от других сфер экономики, в которых осуществляется производство товаров и услуг. Объективные особенности отрасли (сезонность, тесная взаимосвязь с природными законами, производимый продукт и проч.) сказываются на работе страхового механизма в этой отрасли. *В сельском хозяйстве принцип распределения рисков во времени и пространстве фактически не реализуем.* Поскольку страхователь страхует свое имущество от потерь, вызванными неблагоприятными погодными явлениями, которые могут воздействовать в течение конкретных нескольких месяцев (если речь идет о растениеводстве). И если неблагоприятное погодное явление было на определенной территории, то вероятней всего, оно воздействовало на несколько сельскохозяйственных производителей, посевы которых находились в зоне неблагоприятного явления. Этот факт не позволяет реализовать

³⁸ Баева Ю.В. Исследование спроса на аграрное страхование в Республике Казахстан // Вестн. Моск. ун-та. Сер. 6. Экономика. 2020. № 6. С. 193–207.

принцип, на котором базируется, страховой механизм в полной мере. Коммерческие страховые компании могут разработать продукты для сельхозпроизводителей, но они будут очень дорогими. Это объясняет, почему ни в одной стране мира успешно не развито коммерческое страхование в сельском хозяйстве без государственной поддержки. Однако его односторонняя зарегулированность, как показал казахстанский опыт обязательного страхования в растениеводстве с государственной поддержкой, может привести к отторжению инструмента. Поэтому важен диалог государства со страховыми организациями и фермерами. Работа по развитию эффективного страхового механизма должна проводиться регулярно, комплексно и отвечать на внешние изменения в среде внутренними изменениями. Современные условия требуют обновления страховых программ. Для сельского хозяйства это задача междисциплинарного уровня, решение которой требует наличия современных актуарных компетенций, компетенций в области сельскохозяйственных технологий, в обработке и анализе массивов статистической информации, доступ к которой не всегда свободный. В Казахстане отсутствуют государственные институты (ведомства, департаменты, комитеты или иные структурные органы Правительства), деятельность которых была бы направлена на системный анализ рисков в сельском хозяйстве и методов управления ими.

Заключение

В результате проведенного исследования можно сделать следующие выводы.

Во-первых, развитием аграрного страхования необходимо управлять. Есть потребность в институте, деятельность которого была бы направлена на системное развитие инструментов по управлению рисками в сельском хозяйстве Казахстана и, особенно, на развитие аграрного страхования. Необходимо обеспечить гибкость страхования в сельском хозяйстве при тесном диалоге между субъектами рынка (сельскохозяйственными производителями и страховыми компаниями). Координирующую роль должно выполнять государство. В этой связи целесообразным является рассмотрение зарубежного опыта функционирования подобных зарубежных институтов, например, Агентства по управлению рисками Департамента сельского хозяйства Соединенных Штатов (RMA USDA)³⁹.

³⁹ Официальный сайт RMA USDA. URL: <https://www.rma.usda.gov> (дата обращения: 19.01.2021).

Во-вторых, для повышения финансовой устойчивости сельскохозяйственных производителей в условиях получения ими государственных субсидий предлагается переход к вмененной форме аграрного страхования.

В-третьих, современные цифровые технологии открывают новые возможности для развития индексного страхования в сельском хозяйстве. Переход к дифференциации страховых тарифов в пространстве и во времени позволит оптимизировать расходы сельскохозяйственного производителя, государства и предотвратить проблему неблагоприятного отбора. Для дифференциации страховых тарифов по территории могут быть использованы исторические данные по урожайности исследуемой культуры. На материалах областей Казахстана было произведено зонирование территории на основе коэффициента вариации урожайности культур за десятилетний период. Для дифференциации страховых тарифов во времени могут быть использованы показатели термально-гидрологического характера. На материалах областей Казахстана выявлена взаимосвязь между урожайностью сельскохозяйственных культур и уровнем осадков в предшествующий зимний и весенний период. Дифференциация страховых тарифов во времени позволит обеспечить гибкость страховых тарифов.

Литература

Алайкина Л.Н., Котар О.К., Новикова Н.А. Использование страхования по индексу погодных условий // Островские чтения. 2018. № 1. С. 223–227.

Баева Ю.В. Исследование спроса на аграрное страхование в Республике Казахстан // Вестн. Моск. ун-та. Сер. 6. Экономика. 2020. № 6. С. 193–207.

Белова Е.В. Индексные и мультирисковые страховые продукты в сельском хозяйстве: перспективы развития // Аграрный научный журнал. 2018. № 4. С. 63–67.

Богачев А.И. Система страхования аквакультуры Китая: особенности и тренды // Вклад страховой теории и практики в повышение финансовой грамотности населения в координатах меняющейся экономики. Сборник трудов XXI Международной научно-практической конференции. Псков. 2020. С. 202–206.

Боговиз А., Воробьев С., Воробьева В. Противоречия рынка агрострахования с государственной поддержкой // Экономика сельского хозяйства России. 2017. № 9. С. 44–48.

Виноходова И.Г. Совершенствование сельскохозяйственного страхования с государственной поддержкой в России // Известия Великолукской ГСХА. 2017. № 1. С. 56–61.

Водяненко М., Нестеренко Е. Сравнительный анализ индексного и комплексного страхования сельскохозяйственных рисков // Факторы успеха. 2019. № 2 (13). С. 11–14.

Кадомцева М.Е., Коростелев В.Г. Институциональные факторы развития страхования сельскохозяйственных рисков в странах ЕАЭС // Международный сельскохозяйственный журнал. 2020. № 6 (378). С. 26–31. URL: <https://mshj.ru/wp-content/uploads/2017/10/MSHJ-6378-2020-ot-20.12.20.pdf>

Котловский И.Б., Буданова М.М., Лукаш Е.Н. Потенциал развития региональных программ параметрического страхования в России // Финансы: теория и практика. 2018. № 22 (2). С. 106–123.

Котловский И.Б., Варшамова В.Г., Буданова М.М. Параметрическое страхование по индексу урожайности // Международная ежегодная научная конференция «Ломоносовские чтения — 2020». Секция экономических наук. «Экономическая повестка 2020-х годов»: сборник тезисов выступлений. 2020. С. 312–315.

Костюченко Т.Н., Сидорова Д.В. Особенности воспроизводственного процесса в сельском хозяйстве: монография. Ставрополь: СтГАУ. 2013.

Плющиков В.Г., Курганов А.А., Ковалев В.В. Страхование посевов сельскохозяйственных культур с учетом рисков от чрезвычайных ситуаций // Вестн. РУДН. Серия Агрономия и животноводство. 2016. № 1. С. 21–32.

Порошин К.С., Шайкин А.М. Базовые подходы к введению в Российской Федерации индексного сельскохозяйственного страхования // Финансовый журнал. 2017. № 6. С. 121–130.

Akerlof G.A. The Market for “Lemons”: Quality Uncertainty and the Market Mechanism // The Quarterly Journal of Economics. 1970. Vol. 84. P. 488–500 URL: https://personal.utdallas.edu/~muratk/courses/privacy08f_files/market_for_lemmons.pdf

Bokueseva R., Heidelberg O., Kusajunov T. Страхование посевов в Казахстане. Анализ возможностей эффективного управления рисками // Studies on the agricultural and food sector in Central and Eastern Europe. 2007. No. 37. URL: <https://core.ac.uk/download/pdf/6537987.pdf>

Kath J., Mushtaq S., Henry R., Adeyinka A., Stone R. Index insurance benefits agricultural producers exposed to excessive rainfall risk // Weather and Climate Extremes. 2018. Vol. 22. P. 1–9. URL: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S2212094718300513>

Shirsath P., Vyas S., Aggarwal P., Rao K.N. Designing weather index insurance of crops for the increased satisfaction of farmers, industry and the government // Climate Risk Management. 2019. Vol. 25. URL: <http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S2212096318300998>

Stigler M., Lobell D. On the benefits of index insurance in US agriculture: a large-scale analysis using satellite data // ArXiv. 2020. URL: <https://arxiv.org/pdf/2011.12544.pdf>

Tsegai D., Kaushik I. Drought risk insurance and sustainable land management: what are the options for integration? // *Current Directions in Water Scarcity Research*. 2019. Vol. 2. P. 195–210. URL: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/B9780128148204000134>

Vroege W., Dalhaus T., Finger R. Index insurances for grasslands — A review for Europe and North-America // *Agricultural Systems*. 2019. Vol. 168. P. 101–111. URL: <http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0308521X18307200>

Xiao Y., Yao J. Double trigger agricultural insurance products with weather index and yield index // *China Agricultural Economic Review*. 2019. Vol. 11. No. 2. P. 299–316.

Правила предоставления статей

Журнал «Вестник Московского университета. Серия 21. Управление (государство и общество)» публикует статьи по теории, методологии и практике управления, результаты прикладных исследований российского и мирового опыта управления; учебно-методические материалы для преподавателей и студентов, изучающих управленческие дисциплины, библиографические обзоры и рецензии; информацию о круглых столах и конференциях.

Страницы журнала открыты для дискуссионных материалов, поэтому его содержание не обязательно отражает точку зрения учредителей и редакционной коллегии. Авторы несут ответственность за подбор и достоверность приведенных фактов, цитат, экономико-статистических данных, имен собственных, географических названий и иных сведений, а также за использование данных, не предназначенных для открытой печати.

Журнал «Вестник Московского университета. Серия 21. Управление (государство и общество)» выходит один раз в три месяца.

При перепечатке ссылка на журнал обязательна.

Требования к формату текста статей:

- текстовой редактор Microsoft Word (версия 6.0, 7.0, 95, 97, 2000 и т.д.);
- шрифт Times New Roman или Times New Roman Cyrillic 12 кегель;
- полуторный межстрочный интервал;
- поля: 2,54 × 3,17;
- объем рукописи: 10–15 страниц.

Требования к форме предоставления статей:

- текст присылается на электронный адрес редколлегии и в распечатанном виде;
- схемы, рисунки и иной иллюстративный материал необходимо сохранить отдельными файлами и распечатать на отдельных листах.

Статья должна содержать следующие обязательные элементы:

- а) аннотацию (3–5 предложений) и ключевые слова (3–6 слов/словосочетаний) на русском и английском языках;
- б) сведения обо всех авторах — фамилия, имя, отчество (полностью), ученая степень, ученое звание, полное название научного или учебного учреждения и его структурного подразделения, контактный телефон и адрес электронной почты автора;
- в) пристатейные библиографические списки (ссылки на цитируемые произведения должны быть оформлены в тексте в виде подстрочных примечаний, а список процитированных произведений должен быть вынесен в конец статьи в виде Списка литературы).

К статье необходимо приложить **рецензию** специалиста в данной области исследования с указанием ученой степени, звания и координат рецензента. Помните, что набор текстов в других редакторах или программах, сохранение их на вирусных или дефектных дискетах, а также распечатка без соблюдения требований к шрифту, его размеру, междустрочному интервалу, некачественная печать могут существенным образом усложнить процесс публикации ваших статей.

Материалы сдаются в редколлегию по адресу: 119991, Москва, Ленинские горы, МГУ, 1-НК, факультет государственного управления, ауд. А-701, тел.: (495) 939-53-32; e-mail: Suharevama@spa.msu.ru.

Выплата гонорара за публикации не предусматривается. Плата за публикацию рукописей не взимается.

Рукописи не возвращаются. Рецензии не высылаются. Редакция в переписку с авторами не вступает. Во всех случаях полиграфического брака просьба обращаться в типографию.