

Вестник Московского университета

ISSN 2073–2643



НАУЧНЫЙ
ЖУРНАЛ

*Основан
в 1946 году*

**Посвящается 270-летию
Московского
государственного
университета
имени М. В. Ломоносова**

Серия 21

**управление
(государство и общество)**

3 / 2025

Вестник Московского университета

НАУЧНЫЙ ЖУРНАЛ

Серия 21 УПРАВЛЕНИЕ
(ГОСУДАРСТВО И ОБЩЕСТВО)

№ 3 • Том 22 • 2025 • ИЮЛЬ — СЕНТЯБРЬ

Издательство Московского университета

Выходит с 2004 г. один раз в три месяца

СОДЕРЖАНИЕ

Отраслевое и региональное управление

- Кудина М.В., Галкин И.В., Рыжов В.В.* Влияние региональной инвестиционной среды на управление развитием финансовой культуры России 3
- Леонтьева Л.С., Ветренюк А.А.* Оценка институциональной готовности регионов к ESG-интеграции: методология и применение индекса IRIS в Центральном федеральном округе 44
- Максименко А.А., Зайцев А.В., Зябликов А.В., Ахунзянова Ф.Т.* Региональные общественные палаты Центрального федерального округа как площадки для транспарентного онлайн-диалога государства и общества 60

Теория и методология управления

- Бакайкина А.В.* Дьявол кроется в настройках: почему финансовые инструменты поддержки малого и среднего предпринимательства дают сбой? 82
- Сайфатова А.Р.* Политический маркетинг: теоретические основы и современные исследования 104

Правовое обеспечение управления

- Лексин И.В.* Государство и (или) эволюция: проблемы юридических рассуждений о понятиях, происхождении и развитии государств (часть третья) 123
- Голик М.Е., Зайцева Т.В.* Организационно-правовые аспекты цифровизации муниципального контроля 148

История управленческой мысли

- Кошкидько В.Г., Лившин А.Я., Сидоров А.В., Соловьев К.А.* Политическая культура «отмены» в процессе транзита государственной власти в СССР 167
- Ленков И.Н., Сухарева М.А., Гришина М.А., Морозова А.А.* Экологическая политика России в исторической ретроспективе: периодизация, особенности и стратегические направления развития (Часть 1) 194

CONTENTS

Industry and Regional Management

- Kudina M.V., Galkin I.V., Ryzhov V.V.* The influence of the regional investment environment on the management of the development of financial culture in Russia. 3
- Leontyeva L.S., Vetrenyuk A.A.* Assessment of regional institutional readiness for ESG integration: methodology and application of the IRIS index in the Central federal district 44
- Maksimenko A.A., Zaitsev A.V., Zyablikov A.V., Akhunzyanova F.T.* Regional public chambers Central federal district as platforms for transparent on-line dialogue between the state and society 60

Management Theory and Methodology

- Bakaykina A.V.* The devil is in the details: Why SME finance support schemes derail? 82
- Sayfatova A.R.* Political marketing: theoretical foundations and modern research 104

Legal Framework for Management

- Leksin I.V.* State and (or) evolution: problems of juristic reasoning on the state concepts, on the origin and development of the states (Part three) 123
- Golik M.E., Zaytseva T.V.* Organizational-legal aspects of digitalization of municipal control 148

History of Management Thought

- Koshkidko V.G., Livshin A.Ya., Sidorov A.V., Soloviev K.A.* Political culture of “cancellation” in the process of transiti of state hower in the USSR 167
- Lenkov I.N., Sukhareva M.A., Grishina M.A., Morozova A.A.* Environmental policy of Russia in historical retrospect: periodization, features and strategic directions of development (Part 1) 194

ОТРАСЛЕВОЕ И РЕГИОНАЛЬНОЕ УПРАВЛЕНИЕ



Научная статья

DOI: 10.55959/MSU2073-2643-21-2025-3-3-43

ВЛИЯНИЕ РЕГИОНАЛЬНОЙ ИНВЕСТИЦИОННОЙ СРЕДЫ НА УПРАВЛЕНИЕ РАЗВИТИЕМ ФИНАНСОВОЙ КУЛЬТУРЫ РОССИИ

Кудина М.В.

МГУ-ППИ в г. Шэньчжэнь, Шэньчжэнь, КНР; Московский государственный университет имени М.В. Ломоносова, Москва, Российская Федерация
Kudina@spa.msu.ru

Галкин И.В.

Московский государственный университет имени М.В. Ломоносова, Москва, Российская Федерация
GalkinIV@spa.msu.ru

Рыжов В.В.

Московский государственный университет имени М.В. Ломоносова, Москва, Российская Федерация
RyzhovVV@spa.msu.ru

Аннотация. На основе институционального подхода в статье предлагается трактовка понятия «инвестиционная среда» как сложной системы, обеспечивающей аккумуляцию и перераспределение человеческих, материальных и финансовых ресурсов и включающей совокупность объектов и субъектов инвестирования, финансовый (инвестиционный) рынок, инвестиционные институты, правовые нормы и публичные институты, обеспечивающие саморегулирование и регулирование инвестиционной среды, а также социокультурные традиции и обычаи делового оборота, присущие такой среде.

Основываясь на данном подходе, в статье рассматриваются содержание и процесс реализации «Стратегии повышения финансовой грамотности и формирования финансовой культуры до 2030 года» Правительства России с учетом фрагментарности российского финансового рынка, об-

условленной социально-экономической дифференциацией, институциональными особенностями, а также уровнем человеческого капитала и человеческого развития регионов.

Приводятся аргументы в пользу приоритетности регионального подхода в реализации национальных целей указанной «Стратегии», учитывающего имущественные возможности, потребности и социокультурную специфику граждан. Сделаны выводы о необходимости анализа и учета региональных особенностей, системности и последовательности при внедрении финансовой грамотности, принятия мер поддержки местных финансовых институтов.

Ключевые слова: инвестиционная среда, фрагментарность рынка, региональная социально-экономическая дифференциация, располагаемые доходы, финансовая культура, финансовая грамотность, исламский банкинг.

Для цитирования: Кудина М.В., Галкин И.В., Рыжов В.В. Влияние региональной инвестиционной среды на управление развитием финансовой культуры России // Вестник Московского университета. Серия 21. Управление (государство и общество). 2025. Т. 22. № 3. С. 3–43.

Дата поступления в редакцию: 03.07.2025

THE INFLUENCE OF THE REGIONAL INVESTMENT ENVIRONMENT ON THE MANAGEMENT OF THE DEVELOPMENT OF FINANCIAL CULTURE IN RUSSIA

Kudina M.V.

Shenzhen MSU-BIT University, Shenzhen, PRC; Lomonosov Moscow State University, Moscow, Russian Federation

Kudina@spa.msu.ru

Galkin I.V.

Lomonosov Moscow State University, Moscow, Russian Federation

GalkinIV@spa.msu.ru

Ryzhov V.V.

Lomonosov Moscow State University, Moscow, Russian Federation

RyzhovVV@spa.msu.ru

Abstract. Based on the institutional approach, the article proposes an interpretation of the concept of ‘investment environment’ — complex system that provides the accumulation and redistribution of human, material and financial resources and includes a set of investment objects and subjects, the financial

(investment) market, investment entities, legal norms and public institutions that ensure self-regulation and regulation of the investment environment, as well as socio-cultural traditions and customs of business turnover inherent in such an environment.

Based on this approach, the article examines the content and implementation of the Russian Government's "Strategy for Improving Financial Literacy and Financial Culture until 2030", considering the fragmentation of the Russian financial market due to socio-economic differentiation, institutional features, as well as the level of human capital and human development in the regions. Arguments are given in favor of the priority of a regional approach in the implementation of the national goals of the specified "Strategy", in view of the property opportunities, needs and socio-cultural specifics of citizens. Conclusions are drawn about the need to analyze and comprehend regional peculiarities, to foster a systematic approach and consistency in the implementation of financial literacy, and to adopt measures to support local financial entities.

Key words: investment environment, market fragmentation, regional socio-economic differentiation, disposable income, financial culture, financial literacy, Islamic banking.

For citation: *Kudina M.V., Galkin I.V., Ryzhov V.V.* The influence of the regional investment environment on the management of the development of financial culture in Russia // *Lomonosov Public Administration Journal*. Series 21. 2025. Vol. 22. № 3. P. 3–43.

Received: 03.07.2025

Введение

Под инвестиционной средой часто понимается «система правовых, экономических и социальных условий инвестиционной деятельности в стране, оказывающих существенное влияние на уровень доходности, риска и ликвидности инвестиций»¹. Данное определение обычно используется в отечественном преподавании экономических дисциплин² и в научных исследованиях³.

Иная, вторая трактовка данного понятия представлена в фактически признаваемой классической работе У.Ф. Шарпа, Г.Дж. Александера и Дж.В. Бейли, согласно которой инвестиционная среда

¹ *Бланк И.А.* Словарь-справочник финансового менеджера. К.: «Ника-Центр», 1998. С. 105.

² См., напр.: *Теплова Т.В.* Инвестиции: учебник. М.: Юрайт, 2011; *Тотьмянина С.И., Грачев С.А., Гундорова М.А.* Экспертиза и оценка инновационно-инвестиционных проектов: учебное пособие. Владимир: Изд-во ВлГУ, 2023 и др.

³ См., напр.: *Шейнин Э.Я., Терентьева Т.Н.* Формирование инвестиционной среды в субъектах Российской Федерации // *Вестник Московского городского педагогического университета. Серия «Экономика»*. 2020. № 2. С. 8–19 и др.

включает ценные бумаги, обращающиеся на рынке, а также условия их приобретения и продажи⁴.

Основанный на предложенном Д. Нортом понимании роли институтов в экономике⁵ подход, применяемый в настоящей статье, исходит из упомянутой второй трактовки, расширяя и уточняя ее с учетом положений т.н. организационного (или социологического) институционализма⁶.

Данный подход предполагает, что инвестиционная среда современной экономики представляет собой сложную иерархическую систему стохастического типа, обеспечивающую аккумуляцию и перераспределение человеческих, материальных и финансовых ресурсов в обществе.

К основным структурным элементам (подсистемам) этой системы могут быть отнесены:

- совокупность объектов инвестирования — потребителей инвестиционных ресурсов (коммерческие и некоммерческие организации, домохозяйства, государство)⁷,
- совокупность субъектов инвестирования (участников инвестиционной деятельности) — поставщиков инвестиционных ресурсов (домохозяйства, коммерческие и некоммерческие организации, государство),
- инвестиционные институты (финансовые посредники — банки, брокеры и дилеры, инфраструктурные организации),

⁴ Шарп У.Ф., Александер Г.Дж., Бейли Дж.В. Инвестиции. М.: ИНФРА-М, 1999. С. 1.

⁵ Норт Д. Институты и экономический рост: историческое введение. М., 1993. С. 73.

⁶ Тамбовцев В.Л. Институционализмы в экономической науке: что стоит за их разнообразием? // Journal of Institutional Studies (Журнал институциональных исследований). 2021. 13 (1). С. 25–26.

⁷ Понятие *инвестиции* может иметь как узкую, так и широкую трактовку. Первая предполагает, что инвестиции представляют собой вложения человеческих, материальных и финансовых ресурсов, направленные на создание (воспроизводство) производственных возможностей экономического агента при целенаправленном управлении такими вложениями лицом, их осуществляющим. При данной трактовке понятие *инвестиции* и понятие *капиталовложения* до известной степени сближаются.

Широкая трактовка понятия *инвестиции* предполагает любое вложение подобных ресурсов, имеющее целью извлечение прибыли или получение иных материальных или нематериальных благ, при этом возможность управления такими вложениями со стороны осуществляющего их лица является вторичной и может отсутствовать вовсе. В настоящей статье используется широкая трактовка понятия *инвестиции*.

- финансовый (инвестиционный) рынок⁸, реализующий механизмы купли/продажи различных инструментов инвестирования,
- правовые нормы и публичные институты, обеспечивающие саморегулирование и регулирование инвестиционной среды,
- социокультурные традиции и обычаи делового оборота, присущие данной среде.

Формализованная структура национальной инвестиционной среды и принципиальная созависимость ее элементов показаны на рис. 1.



Рис. 1. Элементы национальной инвестиционной среды⁹

Используемая трактовка предполагает, что инвестиционная среда должна пониматься как частный (специальный) случай системного тройственного взаимодействия результативной хозяйственной деятельности, институтов и их социокультурного окру-

⁸ Чтобы избежать детализации, усложняющей изложение, в настоящей статье финансовый рынок рассматривается как единое целое, без его деления на денежный рынок (рынок банковских ссуд) и рынок капитала (фондовый рынок), при понимании, что и данное деление является традиционным, но не общепризнанным.

⁹ Составлено авторами.

жения при понимании того, что именно такое взаимодействие определяет экономическое благополучие и устойчивое развитие общества¹⁰.

Организация (т.н. дизайн) финансового рынка в целом, его денежного и фондового сегментов в частности, признается важнейшим фактором, влияющим на текущее состояние и перспективы развития инвестиционной среды. При этом большинство как отечественных, так и зарубежных исследователей, в том числе и весьма авторитетных, таких, например, как Б. Алехин¹¹ или У. Шарп¹², рассматривают подобную организацию в первую очередь через призму ценообразования, классифицируя рынок как консолидированный — при экспозиции единых цен торгуемых активов в периметре рынка, либо как фрагментарный, когда цены на нем отличаются в зависимости от локализации торгов и иных обстоятельств. Отдельного упоминания заслуживает позиция такого известного российского исследователя, как Я. Миркин¹³, выделявшего не только ценовой, но и институциональный аспект фрагментаризации рынка — последний, по его мнению, заключается в локализации, количестве и в бизнес-профиле финансовых посредников. В совокупности все это объясняет, почему существенным фактором, влияющим на состояние инвестиционной среды, являются не только социокультурные обычаи и поведенческие нормы ее структурных элементов, но и степень ее фрагментаризации, в зависимости от которых такая среда в каждом отдельно взятом государстве или регионе будет существенно неоднородной.

Формированию и эволюции структурных элементов инвестиционной среды присуща трехфакторность, обусловленная, во-первых, экономическими условиями ее существования, во-вторых, понимаемыми в широком смысле обычаями делового оборота, закрепленными в виде традиций, и, наконец, в-третьих, тем влиянием, которое оказывает на эту среду ее регулятор — государство. Применительно к российской инвестиционной среде, равно как и к инвестиционным средам любой развитой экономики мира первый

¹⁰ Аузан А.А. Культурные коды экономики. Как ценности влияют на конкуренцию, демократию и благосостояние народа. М.: Издательство АСТ, 2025. С. 20, 29–30.

¹¹ Алехин Б.И. Рынок ценных бумаг. М.: ЮНИТИ, 2006. С. 277–278.

¹² Шарп У.Ф., Александер Г.Дж., Бейли Дж.В. Указ. соч. С. 45–46.

¹³ Миркин Я. Рынок ценных бумаг России: воздействие фундаментальных факторов, прогноз и политика развития. М.: Альпина Паблшер, 2002. С. 90, 106.

и третий из указанных факторов исследованы весьма обстоятельно¹⁴, — как обособленно, так и на уровне взаимовлияний (как состояние и потребности экономики влияют на регулирование среды и, наоборот, как ее регулирование отражается на экономической активности общества).



Рис. 2. Элементы региональной инвестиционной среды¹⁵

Второй фактор как на уровне обычаев делового оборота, так и, тем более, в разрезе устоявшихся инвестиционных традиций применительно к России обычно упоминается в исследованиях лишь

¹⁴ Обзору работ, посвященных соотношению экономических и инвестиционных процессов, в том числе и в региональном аспекте, посвящены соответствующие разделы докторской диссертации Н.А. Квашниной «Экономический рост и инвестиционный процесс: вопросы методологии, теории и практики (региональный аспект)» (Иваново, 2004) и кандидатской диссертации В.С. Щербакова «Экономическое развитие регионов Российской Федерации на основе интенсификации инвестиционных процессов» (Москва, 2017). Государственное регулирование инвестиций — одна из наиболее изученных проблем современной экономической науки, что показано, в частности, в обзоре, который содержится в кандидатской диссертации Д.С. Караваева «Государственное регулирование инвестиционных процессов в условиях рыночных отношений» (Москва, 2008).

¹⁵ Составлено авторами.

как некая данность¹⁶. Взаимовлияние второго (традиции и обычаи) и третьего (регулирование среды) факторов еще ждут своего изучения.

В фрагментарной национальной инвестиционной среде существуют региональные инвестиционные среды (см. рис. 2), структура которых в основном воспроизводит первую, однако содержат некоторые специфические элементы, которые заключаются, во-первых, в дихотомии национальных правовых норм и региональных публичных институтов, и, во-вторых, в наличии двух групп финансовых посредников — национальных и региональных.

Инвестиционная среда представляет собой систему, которая управляется входящими в нее субъектами — подсистемами инвестиционной среды, — представленными, в том числе, как показано на рис. 1 и 2, традициями и обычаями делового оборота, правовыми нормами и публичными институтами, включая органы государственной власти. Содержание такого управления и является объектом настоящей статьи.

Необходимо отметить качественное отличие национальной и региональной инвестиционных сред, которое оказывает определяющее влияние на их функционирование. Если особенностью первой является синергия региональных инвестиционных сред, из которых она состоит, то вторые интегрируют разнотипные институциональные факторы. Так, социокультурные традиции региона взаимодействуют с национальными правовыми нормами, либо соотнося друг другу, либо создавая коллизию, преодоление которой может составлять отдельный предмет регулирования — как будет показано ниже на примере внедрения исламского банкинга в Российской Федерации. Особенности региональной инвестиционной среды также могут обуславливаться наличием (или отсутствием) региональных финансовых институтов, операционные алгоритмы которых, как правило, несколько отличаются от операционного *modus vivendi* национальных финансовых институтов.

В настоящее время в России осуществляются мероприятия по воздействию на традиции и обычаи делового оборота национальной инвестиционной среды в рамках «Стратегии повышения финансовой грамотности и формирования финансовой культуры до

¹⁶ Исключениями являются монография *Саломатиной С.А.* «Коммерческие банки в России: динамика и структура операций, 1864–1917 гг. М.: РОССПЭН, 2004; и большой очерк *Рубцова Б.Б.* Эволюция институтов финансового рынка и развитие экономики. Опубликован в коллективной монографии «Финансовые институты и экономическое развитие» (М.: ИМЭМО РАН, 2006).

2030 года» (утверждена Распоряжением Правительства Российской Федерации от 24.10.2023 № 2958-р), в котором, в том числе, предлагается адаптировать ее положения с учетом специфики социокультурных характеристик субъектов Российской Федерации — то есть принять во внимание характер региональной инвестиционной среды. Через призму реализации этого документа в статье делается попытка предметно рассмотреть взаимосвязь между социально-экономической дифференциацией российских регионов, инвестиционными возможностями населения и путями воздействия на его финансовую культуру со стороны государства.

Региональная социально-экономическая и социокультурная дифференциации и институциональные особенности российского финансового рынка

Неоднородность экономического и социального развития регионов — норма для любой развитой страны с большой (США, КНР) или со средней по размерам (ФРГ, Франция, Италия или Испания) территорией, при этом между величиной государства и уровнем дифференциации регионов существует прямая зависимость. Российская Федерация не является исключением из этого правила, которое предполагает, что в силу своих размеров степень региональной дифференциации России должна быть достаточно ошутимой. Так и происходит на деле.

Региональные различия Российской Федерации обусловлены всей совокупностью социально-экономических факторов (уровнем развития экономик и социальной сферы, доходами населения и качеством его жизни, природно-климатическими условиями, обеспеченностью минеральных ресурсов, транспортными и иными производственными возможностями территорий).

При переходе от плановой экономики к рыночной в 1990-е гг. диспропорции регионального развития усилились из-за концентрации экономической активности в столичных и в ресурсных регионах, вследствие выбытия градообразующих предприятий в регионах без обширной сырьевой базы, а также из-за имманентной — на тот момент, — слабости отечественного агропромышленного комплекса. В итоге целый ряд регионов столкнулся с оттоком населения и со снижением деловой привлекательности, что в свою очередь существенно затруднило формирование их инвестиционной среды. Несмотря на в целом благоприятную общеэкономическую конъюнктуру, государственную поддержку моногородов, успехи аграрного сектора и общий рост благосостояния населения

страны в 2000-е гг., подобные тенденции сохранились и, отчасти, усилились, начиная с 2012–2013 гг.¹⁷

Таблица 1

**Динамика валового регионального продукта
пяти наибольших и наименьших по данному показателю
регионах России в 2015–2022 гг.¹⁸**

№	Субъект Федерации	ВРП 2015 г. (млрд руб.)	ВРП 2022 г. (млрд руб.)	ВРП 2022 г. к 2015 г. (в %)
1	Гор. Москва	13 520,9	28 507,4	110,84%
2	Гор. Санкт-Петербург	3 387,4	11 166,4	229,65%
3	Московская область	3 180,9	7 720,8	142,72%
4	Ханты-Мансийский автономный округ — Югра	3 154,1	6 894,3	118,58%
5	Ямало-Ненецкий автономный округ	1 791,8	5 350,2	198,59%

<...>

81	Республика Калмыкия	52,0	119,0	128,85%
82	Республика Тыва	47,3	107,8	127,91%
83	Республика Алтай	42,2	91,6	117,06%
84	Республика Ингушетия	50,1	82,2	64,07%
85	Еврейская автономная область	44,6	80,7	80,94%

Основными факторами дифференциации являются объемы и темпы роста валового регионального продукта (ВРП), уровень и динамика благосостояния населения, наличие и доступность финансовой инфраструктуры, а также деловая активность ее элементов. Географическое положение, сырьевая база, исторически сложившиеся территориальные производственные модели также являются существенными факторами формирования различий. Отсюда и формируются соответствующие различия, обуславли-

¹⁷ Герасименко Н.А. Уровень жизни населения России: особенности динамики межрегиональной дифференциации // Вестник ГУУ. 2020. № 11. С. 181–188; Малкина М.Ю. Оценка социального благополучия российских регионов, уровня динамики межрегиональных различий на основе функций благосостояния // TERRA ECONOMICUS. 2016. Т. 14. № 3. С. 30–49.

¹⁸ Составлено по: Информационно-аналитические материалы // Федеральная служба государственной статистики [Электронный ресурс]. URL: <https://rosstat.gov.ru/statistics/accounts/comments> (дата обращения: 08.08.2025).

вающие общую социально-экономическую дифференциацию регионов¹⁹ (табл. 1).

Размеры валового регионального продукта определяются объемом товарного производства, динамика которого по регионам существенно различается. Например, если индекс промышленного производства (год к году) в январе — ноябре 2024 г. в г. Москве составлял 115,2, то для Республики Калмыкия этот показатель был равен 92,2²⁰. В целом, рост ВРП присущ большинству регионов России, однако разрыв между лидирующими и отстающими регионами не сохраняется. Так, в 2023 г. валовой региональный продукт Москвы вырос по сравнению с предыдущим годом на 13,43% и достиг 32,34 трлн руб. (около 2,56 млн руб. на душу населения), то в Ингушетии, увеличившись за год более чем на треть, он составил лишь 112,14 млрд руб. (примерно 224 тыс. руб. на душу населения).

Помимо ВРП, существенным индикатором для оценки уровня социально-экономического развития является динамика среднедушевых доходов, которые складываются преимущественно (но не исключительно) из заработной платы²¹. Например, в Центральном федеральном округе средняя заработная плата в 2023 г. составила 94,2 тыс. руб., в то время как в Северо-Кавказском — лишь 42,9 тыс. руб. В 2024 г. указанные различия сохранялись. Имеющий статистический материал позволяет выделить пять групп регионов, отличающихся по уровню доходов и общему благосостоянию граждан — ресурсные регионы с высокими доходами населения при

¹⁹ Новикова Н.В., Лысенко А.А. Социально-экономическая дифференциация регионов России: основные тенденции и факторы формирования // Региональная экономика и управление: электронный научный журнал. 2023. № 4 (76). С. 1–15; Швайгерт Д.В. Региональные аспекты институционального развития российского рынка ценных бумаг // Экономика и бизнес: теория и практика. 2016. № 1. С. 132–138.

²⁰ Информационно-аналитические материалы // Федеральная служба государственной статистики [Электронный ресурс]. URL: https://rosstat.gov.ru/storage/mediabank/Pril_Dok_11-2024.htm (дата обращения: 08.08.2025).

²¹ По оценке Федеральной службы государственной статистики, численность трудоспособного населения, не входящего в состав рабочей силы, в первой половине 2020-х гг. измеряется в размере 15 млн чел. См.: Труд и занятость в России. 2023: Статистический сборник / Росстат. М., 2023. С. 19), а по оценке Министерства труда и социального развития в стране нелегально трудоустроено 9,6 млн чел. (см. Коммерсантъ. 2025, 28 апреля, № 77/П. С. 2). Таким образом, размер номинально начисленной заработной платы не может использоваться как единственная характеристика благополучия населения. Кроме того, социальные выплаты охватывают треть населения страны, превышая 20% в его совокупном доходе с рубежа 2010-х и 2020-х гг. (URL: <https://www.rbc.ru/economics/12/01/2023/63be83e59a794786222dфа> (дата обращения: 08.08.2025).

относительно однородном благосостоянии и высоком уровне цен (например, Ханты-Мансийский, Ямало-Ненецкий и Ненецкий автономный округа), столичные агломерации (Москва и Московская область, Санкт-Петербург и Ленинградская область, Краснодарский край²²) с высокими доходами и уровнем цен при заметном социальном расслоении, преимущественно промышленные регионы с уровнем благосостояния выше среднего (в том числе, например, Татарстан, Ростовская, Нижегородская, Самарская или Калужская области), преимущественно аграрные районы со доходами населения среднего уровня, относительно невысокими ценами и незначительным социальным расслоением (например, Белгородская область или Ставропольский край) и, наконец, депрессивные области, где уровень благосостояния невысок и отягощен безработицей (Республики Алтай, Калмыкия, Карачаево-Черкессия, Ингушетия и Тыва).

Существуют и другие способы оценки дифференциации регионов, носящие комплексный характер. Например, М.Н. Толмачев предложил сравнивать затраты на проводимые научно-исследовательские работы и объем производства — с одной стороны, и численность населения — с другой, это также позволило выделить пять групп (кластеров) регионов, как показано в табл. 2.

Таблица 2

Группировка регионов на основе численности населения, особенностей экономической специализации и научно-технического развития²³

Классификационная группа (кластер)	Общая характеристика	Состав
Первая	Ресурсные регионы	Ненецкий и Ямало-Ненецкий автономные округа
Вторая	Ресурсные регионы	Республика Саха (Якутия); Ханты-Мансийский и Чукотский автономные округа; Магаданская, Сахалинская и Мурманская области

²² В результате формирования крупнейшего в России рекреационного кластера (т.н. Большой Сочи), ориентации миграционных потоков обеспеченных групп населения и высоких темпов экономического развития уровень социально-экономического благосостояния Краснодарского края в 2024 г. близок к показателям столичных агломераций URL: <https://riarating.ru/infografika/20250217/630276667.html> (дата обращения: 08.08.2025).

²³ Составлено по: Толмачев М.Н. Статистическое изучение социально-экономической дифференциации регионов // Региональная и отраслевая экономика. 2024. № 1. С. 427–432.

Таблица 2 (окончание)

Классификационная группа (кластер)	Общая характеристика	Состав
Классификационная группа (кластер)	Общая характеристика	Состав
Третья	Научно-промышленные регионы	Москва, Санкт-Петербург
Четвертая	Аграрные регионы	Республики Адыгея, Калмыкия, Крым, Дагестан, Ингушетия, Кабардино-Балкария, Карачаево-Черкессия, Северная Осетия — Алания, Чечня, Башкирия, Марий-Эл, Мордовия, Чувашия, Алтай, Тыва, Бурятия; Севастополь; Алтайский, Краснодарский, Ставропольский, Забайкальский края, Приморский край; Брянская, Воронежская, Ивановская, Костромская, Орловская, Рязанская, Смоленская, Тамбовская, Тверская, Псковская, Волгоградская, Ростовская, Кировская, Пензенская, Саратовская, Ульяновская, Курганская, Новосибирская, Омская, Амурская области; Еврейская автономная область
Пятая	Промышленные регионы	Республики Татарстан, Удмуртия, Хакасия; Пермский, Красноярский, Камчатский, Хабаровский края; Белгородская, Владимирская, Калужская, Курская, Липецкая, Московская, Тульская, Ярославская, Карелия, Коми, Архангельская, Вологодская, Калининградская, Ленинградская, Новгородская, Астраханская, Нижегородская, Оренбургская, Самарская, Свердловская, Тюменская, Челябинская, Иркутская, Кемеровская, Томская области

Как следует из табл. 2, использование указанной методики относит к первой группе регионы с крайне низкой плотностью населения и весьма высоким ВРП за счет добывающей промышленности. Вторая группа объединяет регионы, где плотность населения также невелика, валовой региональный продукт высок и велик объем промышленного производства на душу населения. В оценке автора методики, принципиальный социально-экономический облик регионов первой и второй группы близок, однако из-за различий в плотности населения объем валового регионального продукта на душу населения для второй группы заметно ниже, нежели в пер-

вой группе. Регионы третьей группы (Москва и Санкт-Петербург) отличаются высокой плотностью населения, развитым научным сектором и средним уровнем промышленного производства. Четвертая группа состоит из 43 густонаселенных регионов с невысокими объемами промышленного и высоким уровнем сельскохозяйственного производства. Наконец, пятая группа включает 32 региона с относительно высокой плотностью населения, средним объемом валового регионального продукта и достаточно высоким показателем промышленного и сельскохозяйственного развития. При всей своей спорности и уязвимости для критики, изложенный подход интересен попыткой увязать плотность населения (и, следовательно, среднедушевой ВРП) и определяющие социальный облик данной территории ее экономический профиль и научный потенциал.

В развитие изложенного отметим, что для проведения любой хозяйственной операции, включая инвестирование, необходимы знания о предмете, методах реализации и целях такой операции. Соответственно, образовательный уровень инвестора может рассматриваться как один из важнейших факторов, определяющих его действия на финансовом рынке, а для целей анализа социокультурного компонента инвестиционной среды может использоваться оценка человеческого капитала, поскольку в качестве его свойства уже почти три четверти века рассматриваются объем и эффективность вложений в образовательный уровень исследуемого социума и в его компетенции²⁴, что привело к возникновению соответствующей дисциплины — эконометрики образовательного фактора человеческого капитала²⁵.

Впрочем, методики определения уровня человеческого капитала качественно развиваются за счет исследования состояние здоровья, уровня благосостояния и степени социализации трудящегося индивидуума (т.н. социального капитала)²⁶ при включении соответствующих данных в расчеты.

В настоящее время подобные методики применяется и отечественными исследователями, в том числе в региональном раз-

²⁴ Schultz T. W. Investment in Human Capital // *The American Economic Review*. Vol. 51. No. 1 (March 1961). P. 1–17.

²⁵ Human Capital. Advances in Theory and Evidence / ed. by J. Hartog and H.M. van den Brink. Cambridge (UK): Cambridge University Press, 2007. P. 7–20.

²⁶ Awu E., Darius B. Human Capital Theory: Viewing Employees as Organizational Asset // *International Journal of Academic Management Science Research*. 2025. Vol. 9. Issue 3. P. 370–375.

резе²⁷, что, в том числе, позволяет использовать их и для группировки регионов в целях настоящей статьи для учета социокультурного компонента инвестиционной среды²⁸.

Подобная группировка представлена в табл. 3.

Таблица 3

Группировка регионов согласно индексу человеческого капитала (на 2015 год)²⁹

Группа и значение индекса	Состав группы
Первая группа Максимальное значение индекса (1–17)	Москва, Санкт-Петербург, Ненецкий АО, Магаданская область, Чукотский АО, Ханты-Мансийский АО — Югра, Ямало-Ненецкий АО, Московская область, Сахалинская область, Республика Саха (Якутия), Тюменская область (без Ханты-Мансийского и Ямало-Ненецкого АО), Томская область, Республика Татарстан, Севастополь, Камчатский край, Новосибирская область, Воронежская область
Вторая группа Значение индекса выше среднего (18–34)	Белгородская область, Нижегородская область, Калужская область, Курская область, Свердловская область, Астраханская область, Тульская область, Ярославская область, Мурманская область, Ленинградская область, Республика Мордовия, Рязанская область, Пензенская область, Хабаровский край, Омская область, Тамбовская область, Калининградская область
Третья группа Среднее значение индекса (35–51)	Чеченская Республика, Саратовская область, Краснодарский край, Ставропольский край, Красноярский край, Новгородская область, Республика Ингушетия, Липецкая область, Кабардино-Балкарская Республика, Челябинская

²⁷ Власюк Л.И., Строев П.В. Методика определения уровня развития человеческого капитала и его дифференциация в регионах России // Экономика. Научно-правовые исследования. 2017. № 4. С. 86–95; Дроковская Н.Н. Региональный аспект формирования человеческого капитала в России // Journal of Economy and Business. 2021. Vol. 11–2 (81). С. 91–93; Клепач А.Н., Засов О.А., Лукьяненко Р.Ф. Человеческий капитал России: вклад в экономический рост и региональная дифференциация. Доклад. М.: Институт народнохозяйственного прогнозирования РАН. 2023; Мухаметова А.Д. Методические подходы к оценке человеческого капитала региона // Бизнес. Образование. Право. 2023. Август № 3 (64). С. 36–39.

²⁸ В расчет индекса человеческого обычно включают следующие показатели: (1) валовый региональный продукт, (2) зарплата, (3) миграция, (4) участие в рабочей силе, (5) безработица, (6) преступность, (7) ожидаемая продолжительность жизни, (8) заболеваемость, (9) расходы на здравоохранение, (10) доля обучающихся в высших учебных заведениях, (11) численность научного персонала, (12) численность лиц с учеными степенями, (13) посещаемость театров и музеев, (14) расходы на образование.

²⁹ Составлено по: Власюк Л.И., Строев П.В. Указ. соч. С. 92–93.

	область, Волгоградская область, Самарская область, Псковская область, Ульяновская область, Приморский край, Республика Северная Осетия — Алания, Орловская область
Четвертая группа Значение индекса ниже среднего (52–68)	Удмуртская Республика, Иркутская область, Ростовская область, Чувашская Республика, Республика Калмыкия, Владимирская область, Брянская область, Республика Крым, Республика Коми, Костромская область, Оренбургская область, Республика Адыгея, Республика Башкортостан, Республика Дагестан, Республика Марий Эл, Кировская область, Карачаево-Черкесская Республика
Пятая Минимальное значение индекса (69–85)	Архангельская область (без Ненецкого АО), Республика Бурятия, Пермский край, Смоленская область, Ивановская область, Тверская область, Кемеровская область, Амурская область, Вологодская область, Республика Карелия, Забайкальский край, Алтайский край, Еврейская автономная область, Республика Алтай, Республика Хакасия, Курганская область, Республика Тыва

Производной от методики определения индекса человеческого капитала и менее трудоемкой при применении является методика исчисления индекса человеческого развития страны в целом или ее отдельного региона.

Таблица 4

Группировка на основе региональных индексов человеческого развития (на 2019 г.)³⁰

Рейтинговая группа	Состав группы
Первая группа Максимальное (0,940–0,914) значение индекса для РФ ³¹	Москва, Санкт-Петербург, Ханты-Мансийский АО — Югра

³⁰ Голяшев А., Краснопеева Н., Иванова М. Индекс человеческого развития в России: региональные различия. М.: Аналитический центр Правительства Российской Федерации, 2021. С. 10.

В работе использована адаптированная методика ООН, согласно которой применяется среднее геометрическое произведение $\frac{1}{3}$ значения доходов, $\frac{1}{3}$ значения ожидаемого долголетия и $\frac{1}{3}$ интегрального значения уровня образования населения исследуемой страны/региона.

³¹ Согласно методике ООН, страны с индексом выше 0,737 по состоянию на 2019 г. входили в группу стран с высоким уровнем человеческого развития, с индексом выше 0,8 — в группу стран с очень высоким уровнем человеческого развития. Индекс человеческого развития Российской Федерации в 2019 г. — 0,824. Максимальное расчетное значение для 2019 г. — 0,957 (Норвегия), минимальное — 0,377 (Нигер) (Голяшев А., Краснопеева Н., Иванова М. Указ. соч., С. 3, 4; Human Development Index (HDI) by Country 2025 // World Population Review [Электронный ресурс]. URL: <https://worldpopulationreview.com/country-rankings/hdi-by-country> (дата обращения: 08.08.2025).

Таблица 4 (окончание)

Рейтинговая группа	Состав группы
Вторая группа Значение индекса (0,902–0,871) выше среднего для РФ	Ямало-Ненецкий АО, Сахалинская область, Ненецкий АО, Республика Татарстан, Тюменская область (без Ханты-Мансийского и Ямало-Ненецкого АО), Республика Саха (Якутия), Белгородская область, Астраханская область, Красноярский край, Томская область, Магаданская область
Третья группа Среднее значение индекса для РФ (0,866–0,838)	Московская область, Самарская область, Республика Коми, Свердловская область, Новосибирская область, Липецкая область, Оренбургская область, Воронежская область, Ярославская область, Калужская область, Курская область, Краснодарский край, Омская область, Калининградская область, Нижегородская область, Пермский край, Иркутская область, Челябинская область, Ростовская область, Вологодская область, Удмуртская Республика, Орловская область, Мурманская область, Тульская область, Рязанская область, Республика Башкортостан, Волгоградская область, Тамбовская область, Чукотский АО, Ленинградская область, Саратовская область, Республика Мордовия, Архангельская область (без Ненецкого АО), Пензенская область, Республика Калмыкия, Республика Карелия, Хабаровский край, Ульяновская область, Республика Хакасия, Камчатский край
Четвертая группа Значение индекса (0,836–0,804) ниже среднего для РФ	Приморский край, Владимирская область, Чувашская Республика, Новгородская область, Смоленская область, Тверская область, Кировская область, Севастополь, Республика Северная Осетия — Алания, Брянская область, Костромская область, Республика Марий Эл, Кемеровская область, Ставропольский край, Республика Адыгея, Республика Дагестан, Амурская область, Республика Ингушетия, Алтайский край, Курганская область, Республика Крым, Псковская область, Ивановская область, Кабардино-Балкарская Республика, Республика Бурятия, Карачаево-Черкесская Республика, Забайкальский край
Пятая группа Минимальное (0,800–0,768) значение индекса для РФ	Республика Алтай, Чеченская Республика, Республика Тыва, Еврейская автономная область

Проведенные Аналитическим центром при Правительстве России исследования на основе такой методики позволяют предложить группировку регионов страны, которая показана в табл. 4.

Как представляется, изложенные подходы могут способствовать выработке алгоритмов оценки инвестиционной среды в российских регионах, в первую очередь — ее социокультурных элементов. Вместе с тем, очевидно, такая оценка, помимо упомянутых выше параметров, хотя и носящих в основном затратно-стоимостной характер, но не позволяющих ответить на главный вопрос для осуществления инвестиций — имеется ли для их осуществления материальная возможность, — должна предполагать определение размеров т.н. чистых располагаемых доходов населения, то есть средств, доступных для инвестирования после выполнения необходимых расходов неинвестиционного характера. К сожалению, изучение данной проблемы отечественными экономистами и социологами начато сравнительно недавно. Полученные результаты хотя и не позволяют делать обобщающие выводы, тем не менее создают условия для интерпретаций состояния инвестиционной среды с учетом данного фактора.

Таблица 5

Характер и размеры финансовых активов домохозяйств России³²

Вид актива	Доля домохозяйств страны, владеющая активом		Средний ненулевой остаток на счете (тыс. руб.)	
	2022	2024	2022	2024
Счет в банке (текущий, депозитный)	72,6%	75,4%	106	136
Эмиссионные ценные бумаги (акции, облигации)	1,6%	1,4%	240	262
Паи инвестиционных фондов	0,3%	0,4%	117	174
Криптовалюта	0,4%	0,5%	245	189
Вклад в негосударственном пенсионном фонде	0,9%	0,6%	200	146
Металлический счет	0,3%	0,2%	74	78
Электронный кошелек	1,2%	0,8%	6	11

³² Составлено по: Бессонова Е., Иванова Н., Москалева А. Финансы российских домохозяйств в 2024 году. Аналитическая записка. М.: Банк России, 2025. С. 21.

В частности, исследование, проведенное под эгидой Департамента исследований и прогнозирования Банка России в 2025 г., позволяет описать параметры инвестиционной среды в России с точки зрения характера и размеров финансовых активов домохозяйств следующим образом (табл. 5).

Из табл. 5 следует, что ориентация граждан на сберегательную модель инвестиций в первой половине 2020-х гг. продолжала не только превалировать в России, но и усиливалась, при некотором — хотя не существенном, — сокращении интереса населения к вложениям в эмиссионные ценные бумаги, к участию в системе негосударственного пенсионного обеспечения и использованию электронных средств поддержки денежного оборота (электронных кошельков) при относительно стабильном восприятии возможностей коллективного инвестирования через паевые фонды, криптовалюты и специализированные сберегательные счета для учета драгоценных металлов (в первую очередь, золота).

Упомянутое выше исследование специалистов Банка России также позволяет составить представление о локализации финансовых активов домохозяйств России в 2024 г. с учетом их медианных размеров:

Таблица 6

Локализация и размеры финансовых активов домохозяйств России в 2024 г. (медианные значения)³³

	Местонахождение домохозяйства	Размеры (тыс. руб.)
1	Сельские населенные пункты	19
2	Города с населением до 500 тыс. чел.	21
3	Города с населением свыше 500 тыс. чел. (кроме столиц)	40
4	Москва, Санкт-Петербург	63

Из табл. 6 следует, что сберегательная деятельность населения концентрируется в городах численностью от 500 тыс. чел., включая столицы, тогда как медиана финансовых активов в сельских населенных пунктах в 2024 г. была в 3,3 раза меньше. Размеры медианных значений финансовых активов указывают, что поднимать вопрос о простейшей диверсификации вложений можно в крупных городских, прежде всего — в столичных агломерациях, — тогда как в сельской местности его постановка выглядит преждевременной.

³³ Составлено по: Бессонова Е., Иванова Н., Москалева А. Указ. соч. С. 20.

В дополнение отметим, что по результатам социологических опросов, проведенных Банком России в 2024 г., лишь 1% домохозяйств заявил, что не ограничивает свои потребности из-за отсутствия денежных средств (ответ «денег хватает на все»), а еще 8% опрошенных отметили, что денежных средств хватает на первоочередные нужды (питание, одежда), а также на покупку нового автомобиля, однако недостаточно для приобретения квартиры или дома³⁴. Исходя из этого, а также основываясь на общей оценке количества домохозяйств в России по состоянию на 2025 г.³⁵, можно предположить, что проблема эффективной (сбалансированной) диверсификации вложений может представлять актуальный интерес приблизительно для 570 тыс. домохозяйств страны.

Формулируя подходы к оценке инвестиционной среды регионов, также необходимо исходить из фрагментарного характера финансового рынка России. Как известно, подобный рынок представляет собой совокупность местных рынков, которым присущ больший консерватизм участников и меньшая номенклатура торгуемых активов, нежели консолидированному национальному рынку именно в силу ориентации местных участников рынка на локальные потребности, традиции и привычки потребителей их услуг³⁶. В частности, исследования отечественных специалистов доказывают, что такие участники фрагментарного рынка как региональные банки в России в значительно большей степени ориентированы на формирование пассивов за счет средств населения, нежели на иные источники ресурсной базы (средств организаций или межбанковского кредитования).

Активы региональных банков преимущественно используются для кредитования местного среднего или мелкого бизнеса, а также населения³⁷. При этом финансовые институты, действуя в региональной инвестиционной среде, стремятся более адекватно учитывать местные особенности такой среды, нежели их национальные коллеги.

³⁴ Бессонова Е., Иванова Н., Москалева А. Указ. соч. С. 39.

³⁵ Number of Households by Country 2025. World Population Review. Retrieved June 30, 2025 // World Population Review [Электронный ресурс]. URL: <https://world-populationreview.com/country-rankings/number-of-households-by-country> (дата обращения: 08.08.2025).

³⁶ Феоктистова Н.А. Фрагментация экономического пространства и формирование локального рынка // Актуальные вопросы современной науки. 2009. № 6–2. С. 151–158.

³⁷ Леонов М.В. Региональные банки в банковской системе России // Пространственная экономика. 2015. № 2. С. 126–127.

Между тем, начиная с середины 2010-х гг. роль местных банков в российской финансовой системе заметно уменьшается, что, по мнению рейтингового агентства «Национальные кредитные рейтинги», обусловлено ужесточением надзорной практики Банка России и снижением рентабельности традиционного банковского бизнеса³⁸.

Таблица 7

Банки России: региональный разрез по состоянию на 01.01.2024³⁹

Место регистрации банка	Количество банков	Доля в России	Доля в округе
Центральный федеральный округ	208	57,78%	100,00%
в т.ч. Москва	187	51,94%	89,90%
Северо-Западный федеральный округ	33	9,17%	100,00%
в т.ч. Санкт-Петербург	21	5,83%	63,64%
Южный федеральный округ	17	4,72%	100,00%
в т.ч. Ростовская область	7	1,94%	41,18%
Северо-Кавказский федеральный округ	7	1,94%	100,00%
в т.ч. Ставропольский край	3	0,83%	42,86%
Приволжский федеральный округ	43	11,94%	100,00%
в т.ч. Республика Татарстан	13	3,61%	30,23%
Уральский федеральный округ	20	5,56%	100,00%
в т.ч. Свердловская область	7	1,94%	35,00%
Сибирский федеральный округ	19	5,28%	100,00%
в т.ч. Кемеровская область	5	1,39%	26,32%
Дальневосточный федеральный округ	13	3,61%	100,00%
в т.ч. Приморский край	8	2,22%	61,54%
Российская Федерация, всего	360	100,00%	

³⁸ Российская газета. № 226 (7984). Федеральный выпуск. 2019. 08 октября.

³⁹ Составлено по: Банк России. Инфраструктура точек доступа к финансовым услугам на территории России в условиях перехода к облегченным форматам и дистанционным каналам. Аналитическая справка. 2024. М.: Банк России, 2024. С. 5–8.

Согласно расчетам рейтингового агентства «Эксперт РА», совокупные активы российских банков за 2013–2020 гг. выросли в два раза, однако активы региональных банков за этот период снизились на 0,2%. Как следствие, доля последних в общем объеме средств российской банковской системы сократилась с 8,8% до 4,4%. К июлю 2020 г. в стране оставались 162 региональные кредитные организации⁴⁰, число которых продолжало уменьшаться и в дальнейшем, пока в 2024 г. не достигло 119, сократившись таким образом на 26,5%. Региональное распределение банков в российской финансовой системе показано в табл. 7.

Из табл. 7 следует, что две трети кредитных организаций страны расположены в Центральном и Северо-Западном федеральных округах, где, в свою очередь, численно доминируют банки Санкт-Петербурга и, особенно, Москвы, тогда как лишь каждое десятое кредитное учреждение России зарегистрировано за Уралом.

Еще бóльшая концентрация финансовых институтов в столичных агломерациях (свыше 80%), выявляется при анализе регионального распределения небанковских организаций — профессиональных участников рынка ценных бумаг (брокеров, дилеров, а также компаний, обслуживающих рыночные трансакции — регистраторов и депозитариев), табл. 8.

Эволюция финансовой системы России в 2010-е — первой половине 2020-х гг. привела к тому, что доля местных участников региональных рынков сократилась до значений, позволяющих утверждать, что Южный, Северо-Кавказский, Уральский, Сибирский и Дальневосточный федеральный округа практически не располагают таким компонентом инвестиционной среды, как финансовые посредники, т.е. находящиеся там субъекты инвестиционной деятельности вынуждены полагаться на филиалы столичных организаций.

Финансовая культура, понимаемая как совокупность знаний, навыков и поведенческих моделей, связанных с управлением финансами, играет существенную роль в формировании инвестиционной среды каждого из регионов, а национальную инвестиционную среду не следует рассматривать как результат механического суммирования региональных инвестиционных сред. Соответственно, наличие существенных различий в социально-экономическом развитии регионов России, устоявшихся подходов к управлению финансами на данных территориях, объемов средств домохозяйств

⁴⁰ Ведомости. 2020. 20 августа.

**Участники рынка ценных бумаг — небанковские организации
в региональном разрезе на 01.01.2024⁴¹**

Место регистрации профессионального участника рынка ценных бумаг некредитных организаций	Количество профессиональных участников рынка ценных бумаг	Доля в РФ	Доля в Федеральном округе
Центральный федеральный округ	267	69,53%	100,00%
в т.ч. Москва	248	64,58%	92,88%
Северо-Западный федеральный округ	37	9,64%	100,00%
в т.ч. Санкт-Петербург	28	7,29%	75,68%
Южный федеральный округ	5	1,30%	100,00%
в т.ч. Ростовская область	2	0,52%	40,00%
Северо-Кавказский федеральный округ	2	0,52%	100,00%
Приволжский федеральный округ	34	8,85%	100,00%
в т.ч. Республика Татарстан	9	2,34%	26,47%
Уральский федеральный округ	16	4,17%	100,00%
в т.ч. Свердловская область	8	2,08%	50,00%
Сибирский федеральный округ	19	4,95%	100,00%
в т.ч. Кемеровская область	10	2,60%	52,63%
Дальневосточный федеральный округ	4	1,04%	100,00%
в т.ч. Приморский край	2	0,52%	50,00%
Российская Федерация, всего	384	100,00%	

и поведенческих установок позволяют полагать, что недифференцированный подход в определении целей, задач и способов повышения финансовой грамотности населения для целей развития его финансовой культуры является контрпродуктивным.

⁴¹ Составлено по: Банк России. Инфраструктура точек доступа к финансовым услугам на территории России в условиях перехода к облегченным форматам и дистанционным каналам. Аналитическая справка. 2024. М.: Банк России, 2024. С. 22–26.

Кроме того, целесообразно учитывать неоднородность состава населения каждого региона, поскольку в рамках достаточно продвинутого с производственной и образовательной точек зрения субъекта Федерации (скажем, Нижегородской или Самарской области) существуют районы с преимущественно сельским населением, весьма отличающимся от жителей местных столиц как по инвестиционным интересам, так и по уровню благосостояния⁴².

Для целей учета особенностей финансового положения населения регионов — а именно оно является важнейшим фактором, который влияет на текущее состояние финансовой культуры страны и, соответственно, определяет объекты приложения усилий по ее развитию, — целесообразно провести группировку регионов с точки зрения инвестиционных возможностей и предпочтений населения, синтезируя элементы классификационных подходов, изложенные выше, с учетом размеров чистых располагаемых доходов граждан, а также индексов человеческого развития и человеческого капитала. Опыт такой группировки представлен в табл. 9.

Таблица 9

Опыт группировки регионов для целей реализации «Стратегий...»⁴³

Региональная группа	Общая характеристика и методические цели образовательных программ в сфере финансовой грамотности
Столичные агломерации	Продвинутое образовательные программы всестороннего и углубленного обучения финансовой грамотности, предполагающие инвестирование в любые финансовые инструменты, доступные гражданам России с учетом наличия необходимой институциональной (информационной и операционно-коммуникационной) базы
Ресурсные регионы	Образовательные программы обучения финансовой грамотности промежуточного характера, основанные на глубоком изучении сберегательной

⁴² К примеру, в Самарскую область, помимо Самаро-Тольяттинской агломерации, численность населения которой составляет 2,5 млн. чел. (порядка 80% от общей численности жителей области), и восьми иных городских округов, также входит 27 сельских районов численностью от 9,5 до 42,2 тыс. чел. каждый. См.: Федеральная служба государственной статистики. Итоги всероссийской переписи населения. 2020. М.: 2022. Т. 1 Численность и размещение населения // Федеральная служба государственной статистики [Электронный ресурс]. URL: https://rosstat.gov.ru/vpn/2020/Tom1_Chislennost_i_razmeshchenie_naseleniya (дата обращения: 08.08.2025).

⁴³ Составлено авторами.

Таблица 9 (окончание)

Региональная группа	Общая характеристика и методические цели образовательных программ в сфере финансовой грамотности
	<p>модели инвестиционного поведения при разъяснении порядка соотношения намерений и возможностей вкладчика при обеспечении необходимой безопасности (сохранности) и ликвидности накоплений и предполагающие его знакомство с иными финансовыми инструментами, помимо банковских депозитов.</p> <p>Институционально существует необходимость взаимодействия с филиалами крупных столичных финансовых структур при наличии надлежащей информационно-коммуникационной базы</p>
Региональная группа	Общая характеристика и методические цели образовательных программ в сфере финансовой грамотности
<p>Экономически развитые промышленные и аграрные регионы с городами численностью от 500 тыс. чел.</p>	<p>Стандартные образовательные программы обучения финансовой грамотности, основанные на изучении сберегательной модели инвестирования при понимании особенностей операций с основными видами финансовых инструментов, представленных в России. Присутствие местных финансовых организаций является стимулом в решении указанных задач при наличии надлежащей информационно-коммуникационной базы</p>
<p>Регионы преимущественно аграрного профиля, не входящие в первые три группы</p>	<p>Базовые образовательные программы обучения финансовой грамотности, предполагающие первичное знакомство с особенностями функционирования российского финансового рынка при акценте на сберегательную модель инвестиционного поведения. Институциональная ориентация на крупные столичные финансовые структур с учетом ограничений, налагаемых местной информационно-коммуникационной базой</p>

Каждая из перечисленных выше групп требует обособленного подхода при разработке и реализации образовательных программ в области финансовой грамотности.

Федеральная программа повышения финансовой культуры и ее реализация в регионах

Социально-экономические и правовые основы рыночной экономики в России в своей основе оформились к концу 2000-х гг., что позволило перейти к решению проблемы управления развитием,

в том числе и в части повышения благосостояния граждан и укрепления финансовой стабильности в стране. Такое управление предполагало использование программно-целевого подхода в стратегическом планировании, что и было закреплено соответствующим нормативно-правовым актом⁴⁴, в соответствии с которым Правительством России была принята «Стратегия повышения финансовой грамотности в Российской Федерации на 2017–2023 годы» (утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 25.09.2017 № 2039-р (здесь и далее «Стратегия...» 2017-го года), которую сменила уже упомянутая в постановочной части настоящей статьи ныне действующая «Стратегия повышения финансовой грамотности и формирования финансовой культуры до 2030 года» (здесь и далее «Стратегия...» 2023-го года), (далее при совместном упоминании — «Стратегии...»). Ответственность за координацию деятельности органов государственной власти и управления Российской Федерации при реализации «Стратегий...» была возложена на Министерство финансов и Банк России.

В рамках «Стратегии...» 2017-го года вопросы основ финансовой грамотности после необходимой методической проработки и осуществления кадрового обеспечения учебного процесса (подготовлено 136 тыс. педагогических работников) были включены в образовательные программы 98% общеобразовательных организаций, охват которыми российских школьников и студентов на конец 2023 г. составил 78% учащихся и 69% студентов⁴⁵. В 2022 г. были проведены очные и дистанционные информационные и образовательные мероприятия с участием порядка 30 млн россиян при совокупном охвате информационно-коммуникационной кампанией в области финансового просвещения 60 млн граждан страны⁴⁶.

⁴⁴ Федеральный закон № 172-ФЗ от 28.06.2014 «О стратегическом планировании в Российской Федерации».

⁴⁵ Винникова И.С., Кузнецова Е.А., Прохорова М.П. Направления и методы формирования финансовой грамотности учащихся средней школы // Проблемы современного педагогического образования. 2023. № 79-2. С. 39–42; Василина Д.С., Хабирова Н.Е., Карунас К.М. Финансовая грамотность в ВУЗе: вопросы преподавания // Вестник Башкирского государственного педагогического университета им. М. Акмуллы. 2023. № S1 (67). С. 88–92.

⁴⁶ Раздел II Стратегии повышения финансовой грамотности и формирования финансовой культуры до 2030 года (утв. Распоряжением Правительства Российской Федерации от 24.10.2023 № 2958-р); Банк России. Пресс-релиз от 27.10.2025 // Банк России. Официальный сайт [Электронный ресурс]. URL: <https://cbr.ru/press/event/?id=17155> (дата обращения: 08.08.2025).

Как и «Стратегия...» 2017 года, действующий документ нацелен на повышение финансовой грамотности и формирование финансовой культуры, обеспечение финансового благополучия граждан, осознанного использования ими финансовых продуктов и услуг, рационального принятия финансовых решений относительно инвестирования и управления рисками⁴⁷.

В числе основных направлений реализации «Стратегии...» 2023 года заявлены⁴⁸:

- расширение долгосрочных инвестиций граждан в российскую экономику и вовлечение граждан в долгосрочные сбережения,
- формирование достаточного уровня сбережений граждан,
- развитие страхования жизни,
- повышение доверия граждан к системе добровольного пенсионного страхования.

Для достижения поставленной цели и реализации перечисленных направлений «Стратегия...» 2023 г. предполагает решение целого ряда информационно-просветительских и образовательно-коммуникационных задач при их кадровом обеспечении и во взаимодействии с бизнесом, гражданским обществом и некоммерческими организациями, а также при развитии международного сотрудничества и вовлечении граждан в процессы прямого формирования бюджетов (т.н. инициативное бюджетирование).

Общероссийский (федеральный) компонент реализации «Стратегий...» с 2024 г. представлен введением проблематики финансовой грамотности в федеральные государственные образовательные стандарты и, соответственно, внедрением соответствующих тем в учебный процесс, осуществляемый в рамках начального и среднего образования⁴⁹. Данному шагу предшествовала методическая и организационная работа, осуществленная созданным

⁴⁷ Разделы I, III Стратегии повышения финансовой грамотности и формирования финансовой культуры до 2030 года (утв. Распоряжением Правительства Российской Федерации от 24.10.2023 № 2958-р).

⁴⁸ Раздел III Стратегии повышения финансовой грамотности и формирования финансовой культуры до 2030 года (утв. Распоряжением Правительства Российской Федерации от 24.10.2023 № 2958-р).

⁴⁹ См. Методические рекомендации по обеспечению общеобразовательными организациями достижения результатов реализации основных образовательных программ по финансовой грамотности на уровне начального общего и основного общего образования (разосланы Письмом Министерства просвещения Российской Федерации от 20.02.2024 № 03-208).

еще в 2016 г. Федеральным методическим центром по финансовой грамотности системы общего и среднего профессионального образования при Национальном исследовательском университете «Высшая школа экономики» (ФМЦ НИУ ВШЭ) в рамках совместного проекта Министерства финансов Российской Федерации и Всемирного банка. За время своего существования Центр реализовал программы повышения квалификации в области финансовой грамотности для педагогов системы общего и среднего профессионального образования, создал Федеральную методическую сеть в составе 14 региональных и 8 межрегиональных методических центров⁵⁰ и подготовил собственные методические рекомендации⁵¹. Изучение проблематики школьного обучения финансовой грамотности велось не только в Москве. Так, соответствующие исследования проводились в Нижнем Новгороде, Екатеринбурге, Кемерово и др.⁵²

Рекомендуемая Министерством просвещения России тематика финансовой грамотности в начальной школе представлена на уроках математики, окружающего мира и литературного чтения, в средней — на занятиях по географии, математике и обществознанию, причем в старших (10–11) классах она преподается факультативно в формате спецкурса или как предмет по выбору в классах с углубленным изучением экономики и права. Иными словами, в качестве единой самостоятельной дисциплины, интегрированной в учебный процесс, финансовая грамотность в настоящее время не рассматривается, хотя и поступают предложения сделать ее тако-

⁵⁰ Центр «Федеральный методический центр по финансовой грамотности системы общего и среднего профессионального образования» // Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики» [Электронный ресурс]. URL: <https://fmc.hse.ru/ocentre> (дата обращения: 08.08.2025).

⁵¹ *Кетова И.А., Хамитова Г.Р., Земецкая Е.В.* Методические рекомендации по обеспечению общеобразовательными организациями достижения результатов реализации основных образовательных программ по финансовой грамотности на уровне среднего общего образования. М.: ФМЦ НИУ ВШЭ, 2024.

⁵² *Винникова И.С., Кузнецова Е.А., Прохорова М.П.* Указ. соч.; *Гуляева М.А.* Комплексный подход к формированию финансовой грамотности студентов профессиональных образовательных организаций // Профессиональное образование в России и за рубежом. 2021. № 4 (44). С. 11–20; *Усова С.Н., Усов А.С.* Как развивать финансовую грамотность школьников — будущих активных пользователей финансовых услуг // Инновационные проекты и программы в образовании. 2021. № 3. С. 43–48; *Курьялова О.И., Курьялов А.И., Огородова М.В., Парадеева И.Н.* О разработке концептуальной модели формирования финансовой грамотности у обучающихся средствами организации проектной деятельности в системе общего и дополнительного образования // Интернет-журнал «Мир науки». 2016. Т. 4. № 5. С. 1–12.

вой⁵³. Представляется, что такие предложения заслуживают самого пристального внимания, поскольку именно в средней школе системно закладываются основы тех знаний, которые в дальнейшем будут развиваться и дополняться, обогащаться жизненным опытом человека, однако все это возможно лишь при условии, что такие знания получены в рамках стабильного учебного процесса, а не выборочно и факультативно.

Спускаясь в своем анализе с федерального уровня на региональный, отметим, что Распоряжение Правительства, утвердившее «Стратегию...» 2023, рекомендует регионам разрабатывать собственные программы повышения финансовой грамотности. Впрочем, здесь присутствует известная неопределенность, поскольку документ не предусматривает необходимость исследования региональной специфики при формировании местных стратегий по развитию финансовой грамотности и формированию финансовой культуры.

Для развития упомянутых региональных программ существуют механизмы федеральной поддержки. Один из них — Всероссийский конкурс «Столица финансовой культуры», который проводится согласно Постановлению Правительства Российской Федерации от 20.07.2024 № 989. Его целью является не только поощрение лучших региональных практик, но и укрепление межрегионального обмена опытом, что в свою очередь способствует формированию долгосрочных установок на финансовую ответственность и доверие к финансовым институтам⁵⁴. В 2025 году победителями этого конкурса стали Нижегородская область и Красноярский край.

Нижегородская область реализует проект «Резидент столицы финансовой культуры» при методической и организационной поддержке НИУ ВШЭ. Проект предусматривает использование запущенной во втором квартале 2025 г. цифровой платформы, обеспечивающей персонализацию обучения с помощью искусственного интеллекта, что делает данный проект в своем роде инновационным. Платформа охватывает большую часть муниципальных образований Нижегородской области, позволяя пользователям

⁵³ Чернышова Н. Финансовая грамотность в школе: важный шаг к разумному принятию решений. 14.11.2024 // Deti.mail.ru [Электронный ресурс]. URL: <https://deti.mail.ru/article/finansovaya-gramotnost-v-shkole/> (дата обращения: 08.08.2025).

⁵⁴ Всероссийский конкурс «Столица финансовой культуры» // Министерство финансов России [Электронный ресурс]. URL: <https://minfin.gov.ru/ru/fingram/stolitsa/> (дата обращения: 08.08.2025).

участвовать в просветительских мероприятиях, становиться волонтерами и получать баллы за свою активность, которая может также включать участие в программе долгосрочных сбережений и в проектах инициативного бюджетирования. Полученные баллы можно обменивать на тематическую продукцию или скидки на культурно-массовые и спортивные мероприятия, проводимые в регионе. По итогам реализации проекта ожидаются увеличение охвата просветительской деятельности, рост числа участвующих в ней волонтеров, увеличение количества договоров долгосрочных сбережений. Завершение проекта запланировано на декабрь 2025 г.⁵⁵

В 2025 г. в Красноярском крае при поддержке федерального Министерства финансов, Банка России, Росфинмониторинга и Правительства Края в рамках Всероссийского молодежного форума «Территория инициативной молодежи» была организована тематическая акция «ФинЗОЖ на Бирюсе».

Ранее, в 2024 г., аналогичная акция привлекла более 2 тыс. участников, ее программа включала коллоквиумы, мастер-классы, лекции и конкурсы по финансовой грамотности и безопасности, способствующие реализации федеральной «Стратегии...» 2023-го г., т.е. в сущности состоялся обмен опытом обучения финансовой грамотности⁵⁶.

Данная акция в 2025 г. стала площадкой подготовки к финалу V Международной олимпиады по финансовой безопасности, впервые проводимой в регионе по инициативе Росфинмониторинга и Росмолодежи. Ключевым фактором успешной реализации проекта, предполагающего конкурс идей, которые — по замыслу организаторов, — могут стать основой достижения целей «Стратегии...» 2023-го г., является инфраструктура, включая развитую сеть соорганизаторов мероприятий регионального центра финансовой грамотности региона, что делает его масштабируемым⁵⁷. Вместе с

⁵⁵ Волго-Вятское главное управление Центрального банка Российской Федерации. Нижний Новгород стал Столицей финансовой культуры // Банк России [Электронный ресурс]. URL: <https://cbr.ru/press/regevent/?id=55948> (дата обращения: 08.08.2025).

⁵⁶ Новости // Правительство России [Электронный ресурс]. URL: <http://government.ru/news/55542/>; Открыта регистрация на шесть образовательных смен Всероссийского форума ТИМ «Бирюса» // ФАДМ [Электронный ресурс]. URL: https://fadm.gov.ru/news/otkryta_registratsiya_na_shest_obrazovatelnykh_smen_vserossiyskogo_foruma_tim_biryusa/ (дата обращения: 08.08.2025).

⁵⁷ Территория инициативной молодежи «Бирюса» [Электронный ресурс]. URL: <https://timbiryusa.ru/> (дата обращения: 08.08.2025).

тем необходимо отметить, что тематически форум ориентирован на лиц, осуществляющих обучение финансовой грамотности, а не самих обучаемых.

Способы реализации собственно региональных программ в рамках реализации «Стратегии...» 2023-го г. весьма разнообразны. Так, например, повышение финансовой грамотности в Москве тематически организовано на базе т.н. Открытого бюджета города, в рамках которого проводятся городские фестивали финансовой грамотности, форумы, образовательные марафоны и локальные просветительские мероприятия (в библиотеках, образовательных и культурных центрах, а также в формате онлайн на интернет-ресурсах) с использованием различных просветительских форматов — лекций, мастер-классов, теле- и радиоэфиров, кинолекториев, видеороликов в социальных сетях, деловых и настольных игр, публикации материалов в печатных СМИ, проведения финансовых викторин и выставок с привлечением ведущих экспертов в сфере экономики и финансов⁵⁸, в которых столичный регион недостатка явно не испытывает. Вместе с тем, выявить какую-либо систему, а тем более — учебно-методическую целостность и последовательность, — в заявляемых и проводимых мероприятиях затруднительно, если вообще возможно.

Для организации мероприятий по повышению финансовой грамотности в Московской области еще в 2021 г. областным Правительством была создана соответствующая комиссия, которая в 2023–2024 гг. организовала региональный конкурс «В мире финансов» среди обучающихся общеобразовательных и профессиональных учебных заведений области. На конкурс были представлены видеоролики, комиксы, рисунки, компьютерные игры с финансовой тематикой, посвященные личному бюджету гражданина, бюджету домохозяйства (семейному бюджету), бюджетам местных органов власти и бюджету субъекта Федерации, а также Федеральному бюджету⁵⁹.

В 2024 г. Правительство Московской области провело фестиваль финансовой культуры и грамотности региона для таких целе-

⁵⁸ Финансовая грамотность // Портал «Открытый бюджет г. Москвы» [Электронный ресурс]. URL: <https://budget.mos.ru/fin-literacy> (дата обращения: 08.08.2025).

⁵⁹ Министерство экономики и финансов Московской области. Официальный сайт [Электронный ресурс]. URL: <https://mef.mosreg.ru/ov/finansovaya-gramotnost/31-03-2023-16-14-56-protokol-1-zasedaniya-konkursnoy-komissii-porrove> (дата обращения: 08.08.2025).

вых аудиторий как школьники и учащиеся колледжей (описанный выше областной конкурс «В мире финансов» был элементом фестиваля), для студентов вузов (вебинар по кибермошенничеству в социальной сети «ВКонтакте»); для пенсионеров (тематические лекции и иные мероприятия на базе клубов «Активное долголетие»), для т.н. социально активного населения (публикация в сети Интернет «полезных карточек по теме финансовой грамотности») и для государственных и муниципальных служащих (организация мобильной выставки «Три века борьбы с финансовыми пирамидами»)⁶⁰.

Работа по повышению финансовой грамотности в Самарской области координируется специально созданным региональным Центром, созданным в 2022 году по решению областного Правительства на базе двух бюджетных образовательных учреждений, ведавших дополнительным образованием и социализацией молодежи. Функции этого центра близки к описанным выше функциям московской областной комиссии, заключааясь в организационно-методическом сопровождении региональных информационных семинаров, конференций, конкурсов, вебинаров, круглых столов, сетевых сообществ по актуальным вопросам развития финансовой грамотности. Вместе с тем, Центр в своей деятельности выходит за чисто образовательную повестку, поскольку изучает, обобщает и адаптирует лучшие практики в области финансовой грамотности и защиты прав потребителей с целью их использования в Самарской области⁶¹.

Наиболее системный — из проанализированных в настоящей статье, — подход к повышению финансовой грамотности, ориентированный на учет особенностей региона, демонстрировал Ханты-Мансийский автономный округ, в котором соответствующая деятельность осуществляется непосредственно Департаментом финансов окружного Правительства и Отделением Уральского главного управления Банка России по Тюменской области через Сургутский государственный университет в качестве основного

⁶⁰ Первый межрегиональный фестиваль финансовой культуры и грамотности в Московской области // Портал Моифинансы.РФ [Электронный ресурс]. URL: <https://моифинансы.рф/regions/moskovskaya-oblast/practices/pervyi-mezregionalnyi-festival-finansovoi-kultury-i-gramotnosti-v-moskovskoi-oblasti/> (дата обращения: 08.08.2025).

⁶¹ Региональный центр финансовой грамотности населения Самарской области [Электронный ресурс]. URL: <https://rcfg63.ru/o-нас/> (дата обращения: 08.08.2025).

исполнителя⁶². Утвержденную окружным Правительством региональную программу «Повышение финансовой грамотности населения Ханты-Мансийского автономного округа — Югры на 2022–2030 годы» отличает наличие аналитического раздела, содержащего оценку общего состояния финансовой культуры региона, характеристику фокус-групп, в адрес которых будут проводиться меры по повышению финансовой грамотности и целевых показателей реализации обучающих мер на конец 2020-х гг.

Поскольку в качестве основного исполнителя Программы выступает высшее учебное заведение, информационно-образовательным мероприятиям в сфере повышения финансовой грамотности (лекциям, семинарам, региональным олимпиадам, марафону финансовой грамотности «Global Money Week по-Югорски 2025», выставкам, конкурсам и т.п.) предшествует постоянная научно-исследовательская работа (с отчетностью раз в полгода) по анализу уровня финансовой грамотности и финансового поведения населения автономного округа. Существенно, что проведение информационно-образовательных мероприятий предполагает учет благосостояния целевой аудитории⁶³.

Немаловажным фактором реализации региональных программ повышения финансовой культуры является заинтересованность местных финансовых институтов, что подтверждается опытом соответствующих мероприятий в Южном федеральном округе. Так, Краснодарский край и Ростовская область дали пример государственно-частного партнерства в сфере финансового просвещения благодаря совместному проекту банка «Центр-Инвест», Южного федерального университета и Кубанского государственного технического университета. На территории городов Ростов-на-Дону и Краснодар были открыты центры, создание за счет этого банка, целями которых является повышение финансовой грамотности населения данных локаций. Банк предоставил методику и свою цифровую платформу, местные органы власти — соответствующую ин-

⁶² Региональная программа «Повышение финансовой грамотности населения Ханты-Мансийского автономного округа — Югры на 2022–2030 годы» // Департамент финансов Ханты-Мансийского автономного округа — Югры [Электронный ресурс]. URL: <https://depfin.admhmao.ru/finansovaya-gramotnost-naseleniya/vlozhenie/normativno-pravovye-dokumenty/10778423/regionalnaya-programma-povyshenie-finansovoy-gramoty/> (дата обращения: 08.08.2025).

⁶³ См. п.п. 1.2, 2.2, 3.1–3.3 Региональной программы «Повышение финансовой грамотности населения Ханты-Мансийского автономного округа — Югры на 2022–2030 годы» (утв. постановлением Правительства Ханты-Мансийского автономного округа — Югры от 30.12.2021 № 634-п, ред. от 19.01.2024 № 9-п).

фраструктуру, что позволило интегрировать методы финансового просвещения и продвижение банковских финансовых продуктов. Банк предлагал консультационную поддержку малому бизнесу, предоставлял услуги собственного акселератора и возможности льготного кредитования⁶⁴. Целесообразность внедрения подобного подхода к повышению финансовой грамотности очевидна, однако требует известной коррекции в пользу общеобразовательных начал проводимых мероприятий — во избежание превращения информационно-обучающих программ в элемент банковского маркетинга.

В современной России социокультурный элемент инвестиционной среды в отдельных регионах начинает испытывать сильное влияние факторов, связанных с местными религиозными особенностями и обычаями, в частности, набирает популярность так называемый исламский банкинг, основанный на нормах шариата, не приемлющих *риба* (проценты) и спекулятивные операции (*гарар*), а также запрещающих покупку алкоголя, табака, свинины или участие в азартных играх. Вместо процентного обслуживания долгов исламские финансы приветствуют использование механизмов разделения прибыли и рисков, таких как *мурабаха* (финансирование с наценкой), *мушарака* (партнерство) и *мударараба* (доверительное управление)⁶⁵.

Попытки развития исламского банкинга в России предпринимались еще с 1991 г., когда физическими лицами был создан коммерческий «Бадр-Форте банк», стремившийся совместить принципы шариата и российское финансовое законодательство. За 15 лет банк наладил связи с исламскими финансовыми институтами в 60 странах, но в 2006 г. его лицензия была отозвана Банком России из-за нарушений законодательства о противодействии отмыванию доходов⁶⁶. В 1992 г. по инициативе Российского союза промышленников и предпринимателей для привлечения в Россию иностранного капитала из мусульманских стран была предпринята безуспешная попытка создать в Кемерово Единый исламский акционерный коммерческий банк, учредителями которого вы-

⁶⁴ Центр Финансовой Грамотности [Электронный ресурс]. URL: <https://знания-сила.рф/>; Проекты банка «Центр-инвест» стали лучшими в сфере финансового просвещения // KP.RU [Электронный ресурс]. URL: <https://www.rostov.kp.ru/online/news/5420649/?erid=LjN8KVrPM> (дата обращения: 08.08.2025).

⁶⁵ Мамедов, Т. Н. Современные тенденции и перспективы развития исламского банкинга в России // Вестник евразийской науки. 2024. Т. 16. № 1. С. 1–12.

⁶⁶ Таштамиров М.Р., Саралиева Э.Р. Краткая история становления исламского банкинга и перспективы развития в России // Актуальные проблемы гуманитарных и естественных наук. 2015. № 1–3. С. 1–6.

ступили Елабужский и Камский автомобильные заводы, а также Западно-Сибирский металлургический комбинат⁶⁷.

С декабря 2014 г. в условиях введения первых секторальных санкций против России Центральный банк начал рассматривать вопрос легализации исламской финансовой системы, что стимулировало интерес к шариатским финансовым продуктам. С 1 сентября 2023 г. по инициативе Министерства финансов и Банка России начался двухлетний эксперимент по партнерскому финансированию в Башкортостане, Татарстане, Чечне и Дагестане, закрепленный Федеральным законом от 04.08.2023 № 417-ФЗ «О проведении эксперимента по установлению специального регулирования в целях создания необходимых условий для осуществления деятельности по партнерскому финансированию в отдельных субъектах Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»⁶⁸. Закон позволяет некредитным финансовым организациям осуществлять определенные виды деятельности согласно нормам шариата под надзором Банка России. Подобный эксперимент принес положительный результат — в его рамках было заключено заключению 315 сделок на сумму свыше 1 млрд руб. к 2024 г. В настоящее время исламские финансы рассматриваются российскими монетарными властями как существенный инвестиционный ресурс. Кроме этого, финансирование на исламских принципах призвано способствовать проникновению продукции российского агропромышленного комплекса на новые рынки в страны Персидского залива, Ближнего и Среднего Востока. В целом же внедрение механизмов исламского банкинга является инициативой государства, а не бизнеса, так как санкции, значительно ограничившие связи с банковскими системами Европы и Америки, подталкивают к укреплению финансовых отношений с странами мусульманского мира⁶⁹.

Вместе с тем, показателен и крайне интересен факт поддержки данной инициативы со стороны религиозных институтов, отраженная в оценке главы Духовного собрания мусульман России муфтия Альбира Крганова, положительно отзывавшегося о вкладе Татар-

⁶⁷ Российская газета. № 185 (8833). Федеральный выпуск. 2022. 22 августа.

⁶⁸ В июле 2025 г. эксперимент по применению исламского банкинга был законодательно продлен до 2028 г. (Госдума продлила эксперимент по исламскому банкингу // РИА Новости, 15.07.2025 [Электронный ресурс]. URL: <https://ria.ru/20250715/banking-2029236221.html> (дата обращения: 08.08.2025)).

⁶⁹ Стефаненко В.Ю. Специфика учета операций исламского банка и ее влияние на регулирование // Финансы и бизнес. 2021. Т. 17. № 2. С. 36–56.

стана в создание более 20 шариатских финансовых продуктов. Ранее влияние мусульманских организаций на финансовую деятельность в России практически не ощущалось, сегодня же религиозные институты проявляют интерес к продвижению исламских финансов, видя в них потенциал для расширения финансовых услуг, таких как потребительское кредитование и медицинское страхование, соответствующих нормам шариата⁷⁰.

В итоге исламский банкинг активно развивается в рамках эксперимента по партнерскому финансированию в четырех российских регионах — Республике Башкортостан, Республике Дагестан, Республике Татарстан и Чеченской Республике⁷¹. Со стороны профессиональных участников финансового рынка в эксперименте принимают участие 4 финансовые организации. Финансовые продукты, предлагаемые в рамках данного эксперимента, имеют существенные отличия от традиционных. Например, в Республике Татарстан банк «Ак Барс» запустил «исламскую ипотеку» на основе мурабаха и халяльные платежные счета, исключающие расчетные операции по нехаляльным МСС-кодам (например, при покупке алкоголя).

В Башкортостане, где 70% населения составляют мусульмане, в марте 2025 г. Министерство финансов РФ подготовило дорожную карту по партнерскому финансированию, включая повышение осведомленности о халяльных продуктах, включая также и финансовые инструменты. В Дагестане и Чечне банки «Аль-Халид» (Саудовская Аравия) и «Аль-Барка» (Бахрейн), обслуживая около 90% исламских финансовых активов России, предлагают депозиты и инвестиционные инструменты⁷².

Объем исламских активов в России на 2020 год составлял около 30 млрд руб. и эксперимент стимулирует их рост. Исламский банкинг ввиду роста своей популярности неизбежно начинает оказывать влияние на финансовое поведение граждан в регионах, где

⁷⁰ Муфтий Крганов: в РФ не хватает исламских потребкредитов и медстрахования // РБК [Электронный ресурс]. URL: <https://rt.rbc.ru/tatarstan/interview/28/04/2025/680e71449a79475fee15cc13> (дата обращения: 08.08.2025).

⁷¹ Федеральный закон от 04.08.2023 № 417-ФЗ «О проведении эксперимента по установлению специального регулирования в целях создания необходимых условий для осуществления деятельности по партнерскому финансированию в отдельных субъектах Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

⁷² Исаева Е.А. Исламский банкинг: основные правила и принципы, перспективы развития в современных условиях // Финансовые рынки и банки. 2023. № 6. С. 140–146.

преобладает мусульманское население, формируя специфические навыки управления финансами, соответствующие шариату, а большинство программ и проектов в сфере финансового просвещения не смогут быть в полной мере заимствованы у других регионов в силу вышеизложенных особенностей.

В целом можно отметить, что в стране складывается двухуровневая модель управления повышением финансовой грамотности и развитием финансовой культуры, основанная на наличии федеральной «Стратегии...» и возможностях регионов реализовывать на ее основе собственные программы. Анализ взаимосвязи проектов финансового просвещения с социально-экономическим профилем региона позволяет сделать вывод о том, что простое заимствование подобных проектов нецелесообразно без учета региональных особенностей. Эффективность программ зависит от адаптации к экономической, культурной и технологической специфике региона. Так, к примеру, проект Нижегородской области «Резидент столицы финансовой культуры», основанный на цифровой платформе с искусственным интеллектом, с большей вероятностью, не сможет быть успешно реализован в республике Дагестан, где, согласно статистическим данным, наблюдается низкий уровень цифровизации (менее 40% домохозяйств имеют доступ к широкополосному интернету) и цифровой грамотности (менее 25% населения уверенно используют онлайн-банкинг). В целом же там, где развивается система исламского банкинга, традиционные программы по повышению финансовой культуры не будут актуальными, поскольку противоречат региональным обычаям и традициям.

Выводы

Развитие финансовой культуры России подвержено ресурсными и институциональными ограничениями, обусловленными социально-экономическими особенностями регионов и фрагментарностью отечественного финансового рынка, что делает неэффективной унификацию государственной политики в сфере повышения финансовой грамотности. Соответственно, акценты в реализации последней целесообразно переносить на уровень субъектов Федерации, что позволит разработать и осуществить ряд адресных мер, исходящих из специфики социально-экономического состояния региона.

Существенным условием роста инвестиционной активности населения может стать поддержка создания и развития местных финансовых институтов, которые в большей мере, нежели круп-

ные, общенациональные финансовые структуры, ориентированы на учет потребностей, интересов и обычаев такого населения в своей деятельности, особенно в части преодоления сберегательного стереотипа финансового поведения. При этом общая цель государственной политики в сфере повышения финансовой грамотности населения, заключающаяся в обеспечении роста благосостояния граждан и бесконфликтного управления финансами домовладений, сможет гармонизировать развитие финансовой культуры такой многонациональной и многоконфессиональной страны, как Россия.

Несмотря на многочисленность и разнородность информационно-образовательных мероприятий в области повышения финансовой грамотности населения, последовательная реализация «Стратегии...» нуждается в системности, которая должна основываться на факторном анализе региональной инвестиционной среды, определяющей инвестиционные решения ее субъектов. Такой анализ должен включать оценку реального и чистого располагаемого дохода домохозяйств региона, его возрастную структуру и социально-бытовые (поведенческие) приоритеты, понимание возможностей локальных финансовых институтов, наличие информационно-коммуникационных возможностей совершать инвестиции, уровень общего образования граждан, предполагающего восприятие (или отторжение) характеристик традиционных и новых финансовых инструментов, обращающихся на рынке.

После получения систематического первичного финансового образования на уровне средней школы основой мер по повышению финансовой грамотности должно стать методическое преподавание зависящих от инвестиционной среды данного региона моделей инвестиционного поведения, предполагающих нахождение разумного баланса между надежностью, доходностью и капитальным приростом вложений при их надлежащей ликвидности с учетом особенностей макроэкономической ситуации в России и региональной специфики, т.е. распространение знаний и развитие навыков портфельного инвестирования.

Литература

Алехин Б.И. Рынок ценных бумаг. М.: ЮНИТИ, 2006.

Аузан А.А. Культурные коды экономики. Как ценности влияют на конкуренцию, демократию и благосостояние народа. М.: Издательство АСТ, 2025.

Бессонова Е., Иванова Н., Москалева А. Финансы российских домохозяйств в 2024 году. Аналитическая записка. М.: Банк России, 2025.

Василина Д.С., Хабитова Н.Е., Карунас К.М. Финансовая грамотность в ВУЗе: вопросы преподавания // Вестник Башкирского государственного педагогического университета им. М. Акмуллы. 2023. № S1 (67). С. 88–92.

Винникова И.С., Кузнецова Е.А., Прохорова М.П. Направления и методы формирования финансовой грамотности учащихся средней школы // Проблемы современного педагогического образования. 2023. № 79–2. С. 39–42.

Власюк Л.И., Строев П.В. Методика определения уровня развития человеческого капитала и его дифференциация в регионах России // Экономика. Налоги. Право. 2017. № 4. С. 86–95.

Герасименко Н.А. Уровень жизни населения России: особенности динамики межрегиональной дифференциации / Вестник ГУУ. 2020. № 11. С. 181–188.

Голяшев А., Краснопева Н., Иванова М. Индекс человеческого развития в России: региональные различия. М.: Аналитический центр Правительства Российской Федерации, 2021.

Гуляева М.А. Комплексный подход к формированию финансовой грамотности студентов профессиональных образовательных организаций // Профессиональное образование в России и за рубежом. 2021. № 4 (44). С. 11–20.

Дроковская Н.Н. Региональный аспект формирования человеческого капитала в России // Journal of Economy and Business. 2021. Vol. 11-2 (81). С. 91–93.

Дьяков М.Ю. Экономическая оценка человеческого капитала региона // Экономика региона. 2022. Т. 18. Вып. 2. С. 556–568.

Исаева Е.А. Исламский банкинг: основные правила и принципы, перспективы развития в современных условиях // Финансовые рынки и банки. 2023. № 6. С. 140–146.

Кетова И.А., Хамитова Г.Р., Земецкая Е.В. Методические рекомендации по обеспечению общеобразовательными организациями достижения результатов реализации основных образовательных программ по финансовой грамотности на уровне среднего общего образования. М.: ФМЦ НИУ ВШЭ, 2024.

Клепач А.Н., Засов О.А., Лукьяненко Р.Ф. Человеческий капитал России: вклад в экономический рост и региональная дифференциация. Доклад. М.: Институт народнохозяйственного прогнозирования РАН. 2023.

Курылёва О.И., Курылев А.И., Огородова М.В., Парадеева И.Н. О разработке концептуальной модели формирования финансовой грамотности у обучающихся средствами организации проектной деятельности в системе общего и дополнительного образования // Интернет-журнал «Мир науки». 2016. Т. 4. № 5. С. 1–12.

Леонов М.В. Региональные банки в банковской системе России // Пространственная экономика. 2015. № 2. С. 116–131.

Малкина М.Ю. Оценка социального благополучия российских регионов, уровня динамики межрегиональных различий на основе функций благосостояния // TERRA ECONOMICUS. 2016. Т. 14. № 3. С. 30–49.

Мамедов Т.Н. Современные тенденции и перспективы развития исламского банкинга в России // Вестник евразийской науки. 2024. Т. 16. № 1. С. 1–12.

Миркин Я. Рынок ценных бумаг России: воздействие фундаментальных факторов, прогноз и политика развития. М.: Альпина Паблишер, 2002.

Мухаметова А.Д. Методические подходы к оценке человеческого капитала региона // Бизнес. Образование. Право. 2023. Август № 3 (64). С. 36–39.

Новикова Н.В., Лысенко А.А. Социально-экономическая дифференциация регионов России: основные тенденции и факторы формирования // Региональная экономика и управление: электронный научный журнал. 2023. № 4 (76). С. 1–15.

Стефаненко В.Ю. Специфика учета операций исламского банка и ее влияние на регулирование // Финансы и бизнес. 2021. Т. 17. № 2. С. 36–56.

Тамбовцев В.Л. Институционализм в экономической науке: что стоит за их разнообразием? // Journal of Institutional Studies (Журнал институциональных исследований). 2021. № 13 (1). С. 20–36.

Таштамиров М.Р., Саралиева Э.Р. Краткая история становления исламского банкинга и перспективы развития в России // Актуальные проблемы гуманитарных и естественных наук. 2015. № 11-3. С. 1–6.

Толмачев М.Н. Статистическое изучение социально-экономической дифференциации регионов // Региональная и отраслевая экономика. 2024. № 1. С. 427–432.

Усова С.Н., Усов А.С. Как развивать финансовую грамотность школьников — будущих активных пользователей финансовых услуг // Инновационные проекты и программы в образовании. 2021. № 3. С. 43–48.

Феоктистова Н.А. Фрагментация экономического пространства и формирование локального рынка // Актуальные вопросы современной науки. 2009. № 6–2. С. 151–158.

Швайгерт Д.В. Региональные аспекты институционального развития российского рынка ценных бумаг // Экономика и бизнес: теория и практика. 2016. № 1. С. 132–138.

Шейнин Э.Я., Терентьева Т.Н. Формирование инвестиционной среды в субъектах Российской Федерации // Вестник Московского городского педагогического университета. Серия «Экономика». 2020. № 2. С. 8–19.

Норт Д. Институты и экономический рост: историческое введение. М., 1993.

Шарп У.Ф., Александер Г. Дж., Бейли Дж. В. Инвестиции. М.: ИНФРА-М. 1999.

Awu E., Darius B. Human Capital Theory: Viewing Employees as Organizational Asset // International Journal of Academic Management Science Research. 2025. Vol. 9. Is. 3. P. 370–375.

Human Capital. Advances in Theory and Evidence / ed.by J. Hartog, H.M. van den Brink. Cambridge (UK): Cambridge University Press, 2007.

Schultz T.W. Investment in Human Capital // *The American Economic Review*. Vol. 51. No. 1 (March 1961). P. 1–17.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРАХ:

Кудина Марианна Валерьевна — доктор экономических наук, профессор, профессор факультета управления МГУ-ППИ в г. Шэньчжэнь (КНР), заведующий кафедрой экономики инновационного развития, факультет государственного управления МГУ имени М.В. Ломоносова, Москва, Российская Федерация; *e-mail*: Kudina@spa.msu.ru

Галкин Илья Владимирович — кандидат исторических наук, доцент кафедры экономики инновационного развития, факультет государственного управления МГУ имени М.В. Ломоносова, Москва, Российская Федерация; *e-mail*: GalkinIV@spa.msu.ru

Рыжов Валентин Владимирович — аспирант кафедры экономики инновационного развития, факультет государственного управления МГУ им. М.В. Ломоносова, Москва, Российская Федерация; *e-mail*: RyzhovVV@spa.msu.ru

ABOUT THE AUTHORS:

Kudina Marianna Valeryevna — Doctor of Economics, Professor, Professor of the Faculty of Management, Shenzhen MSU-BIT University (PRC) Deputy Dean for Research, Head of the Department of Economics of Innovative Development, Faculty of Public Administration, Lomonosov Moscow State University, Moscow, Russian Federation; *e-mail*: Kudina@spa.msu.ru

Galkin Ilya Vladimirovich — Candidate of Historical Sciences, Associate Professor of the Department of Economics of Innovative Development, Faculty of Public Administration, Lomonosov Moscow State University, Moscow, Russian Federation; *e-mail*: GalkinIV@spa.msu.ru

Ryzhov Valentin Vladimirovich — Postgraduate student, Department of Economics of Innovative Development, Faculty of Public Administration, Lomonosov Moscow State University, Moscow, Russian Federation; *e-mail*: RyzhovVV@spa.msu.ru

Научная статья



DOI: 10.55959/MSU2073-2643-21-2025-3-44-59

ОЦЕНКА ИНСТИТУЦИОНАЛЬНОЙ ГОТОВНОСТИ РЕГИОНОВ К ESG-ИНТЕГРАЦИИ: МЕТОДОЛОГИЯ И ПРИМЕНЕНИЕ ИНДЕКСА IRIS В ЦЕНТРАЛЬНОМ ФЕДЕРАЛЬНОМ ОКРУГЕ

Леонтьева Л.С.

Московский государственный университет имени М.В. Ломоносова, Москва,
Российская Федерация

LLdom@mail.ru

Ветренюк А.А.

Московский государственный университет имени М.В. Ломоносова, Москва,
Российская Федерация

andreivetryuk@gmail.com

Аннотация. Институциональные условия играют ключевую роль в успешной интеграции ESG-принципов в систему регионального управления, однако в российской практике до настоящего времени отсутствовали методические инструменты, позволяющие комплексно оценивать готовность субъектов Федерации к восприятию и внедрению устойчивых управленческих подходов. В статье предложена авторская методика расчета индекса институциональной готовности IRIS (Institutional Readiness Index for Sustainability), предназначенного для количественной оценки способности регионов к институционализации ESG-повестки.

Методология построена на трехблочной структуре индекса (E — экологический компонент, S — социальный, G — управленческо-институциональный), каждая из которых включает по три показателя. Оценка производится на основе экспертного анализа программных документов, нормативных актов и организационной инфраструктуры субъектов РФ. Полученные значения нормированы по трехбалльной шкале и агрегированы с использованием компонентных весов (E и S — по 0,33; G — 0,34). Максимальное значение индекса составляет 6,00 баллов.

На основе шкалирования интегральных значений разработана типология регионов по уровням институциональной готовности: высокий уровень ($IRIS \geq 4,00$), средний ($3,00 \leq IRIS < 4,00$) и низкий ($IRIS < 3,00$).

© Леонтьева Л.С., Ветренюк А.А., 2025

Далее проведена апробация методики на примере регионов Центрального федерального округа, которая подтвердила аналитическую чувствительность модели и зафиксировала значительную институциональную неоднородность территорий. Для каждой группы субъектов предложены управленческие рекомендации, направленные на устранение выявленных дефицитов.

Полученные результаты демонстрируют практическую применимость индекса IRIS для стратегического планирования, сравнительного анализа и институционального мониторинга. Перспективами дальнейших исследований являются расширение географии оценки, сопоставление с альтернативными индексами устойчивости и формирование композитных моделей ESG-зрелости регионов.

Ключевые слова: институциональная готовность, устойчивое развитие, ESG, региональная политика, стратегическое планирование, Центральный федеральный округ, институциональный анализ.

Для цитирования: Леонтьева Л.С., Ветренюк А.А. Оценка институциональной готовности регионов к ESG-интеграции: методология и применение индекса IRIS в Центральном федеральном округе // Вестник Московского университета. Серия 21. Управление (государство и общество). 2025. Т. 22. № 3. С. 44–59.

Дата поступления в редакцию: 18.06.2025

ASSESSMENT OF REGIONAL INSTITUTIONAL READINESS FOR ESG INTEGRATION: METHODOLOGY AND APPLICATION OF THE IRIS INDEX IN THE CENTRAL FEDERAL DISTRICT

Leontyeva L.S.

Lomonosov Moscow State University, Moscow, Russian Federation
LLdom@mail.ru

Vetrenyuk A.A.

Lomonosov Moscow State University, Moscow, Russian Federation
andreibetrenyuk@gmail.com

Abstract. Institutional conditions play a critical role in the successful integration of ESG principles into regional governance systems. However, the Russian context has lacked methodological tools to comprehensively assess the readiness of regions to adopt and implement sustainability-oriented management approaches. This article introduces an original methodology for calcula-

ting the Institutional Readiness Index for Sustainability (IRIS), designed to provide a quantitative assessment of regional capacities for ESG institutionalization.

The index is structured around three components — Environmental (E), Social (S), and Governance (G) — each comprising three indicators. Evaluation is based on expert analysis of strategic documents, regulatory frameworks, and organizational infrastructure across the constituent entities of the Russian Federation. Each indicator is scored on a three-point scale, and the aggregated index is calculated using weighted components (0.33 for E and S; 0.34 for G). The maximum index value is 6.00 points.

Based on the scaled values, a typology of regional institutional readiness levels was developed: high ($IRIS \geq 4.00$), medium ($3.00 \leq IRIS < 4.00$), and low ($IRIS < 3.00$). This typology was subsequently applied to the regions of the Central Federal District to verify the model's robustness. The results confirmed substantial institutional asymmetries and demonstrated the analytical sensitivity of the IRIS index. Tailored policy recommendations were proposed for each typological group to address identified institutional deficits.

The findings highlight the practical applicability of the IRIS index as a tool for strategic planning, comparative assessment, and institutional monitoring. Future research may include expanding the geographical scope of the analysis, comparing IRIS with alternative sustainability indices, and developing composite models of regional ESG maturity.

Key words: institutional readiness, sustainable development, ESG, regional policy, strategic planning, Central Federal District, institutional analysis.

For citation: *Leontyeva L.S., Vetrenyuk A.A. Assessment of Regional Institutional Readiness for ESG Integration: Methodology and Application of the IRIS Index in the Central Federal District // Lomonosov Public Administration Journal. Series 21. 2025. Vol. 22. № 3. P. 44–59.*

Received: 18.06.2025

Введение

Современные трансформации социально-экономического развития регионов все более отчетливо демонстрируют необходимость интеграции принципов устойчивости в систему территориального стратегирования. ESG-повестка (экологические, социальные и управленческие аспекты развития) становится неотъемлемой частью как корпоративной, так и государственной политики, что требует переосмысления подходов к оценке готовности территорий к восприятию соответствующих практик. При этом именно институциональные условия — структура нормативного регулирования, наличие организационных механизмов и управленческих процедур — во многом определяют успешность внедрения ESG-принципов на региональном уровне.

На этом фоне особую актуальность приобретает разработка инструментов, способных зафиксировать степень институциональной зрелости регионов в контексте ESG-интеграции. Существующие индексы и рейтинги преимущественно фокусируются на экологических и социальных параметрах, в то время как институциональные факторы оцениваются фрагментарно и зачастую остаются вне поля комплексного анализа. Это приводит к методологическому разрыву между задачами стратегического планирования и доступными средствами оценки институциональной восприимчивости территорий.

Настоящая статья направлена на восполнение указанного пробела за счет разработки и апробации индекса институциональной готовности IRIS (Institutional Readiness Index for Sustainability), охватывающего ключевые аспекты организационного, нормативного и управленческого обеспечения ESG-перехода. Предлагаемая методика основана на экспертной интерпретации и позволяет проводить сопоставление регионов по уровню их институциональной готовности, формируя основу для типологизации субъектов и выработки адресных управленческих решений. Апробация индекса проведена на примере регионов Центрального федерального округа Российской Федерации.

Подходы к институциональной оценке устойчивого развития в научной литературе: отечественный и зарубежный контекст

В мировой научной литературе утвердилась комплексная методология оценки устойчивого развития, основанная на базе трех ключевых компонентов — экономического, социального и экологического¹. Практическая реализация этой триединой концепции прослеживается в рамках Повестки-2030 ООН: для мониторинга ЦУР разработана система из 17 целей, 169 задач и множества показателей, позволяющая отслеживать прогресс стран в достижении устойчивого развития. Наряду с индикативными системами активно применяются интегральные индексы, объединяющие разнородные данные в единую количественную оценку уровня устойчивости. Так, широко используются два основных подхода: (1) формирование совокупности отдельных показателей по основным аспектам (экономика, экология, социальная сфера) и (2)

¹ *Sachs J.D., Lafortune G., Kroll C., Fuller G. Sustainable Development Report 2022: From Crisis to Sustainable Development: the SDGs as Roadmap to 2030 and Beyond. Cambridge: Cambridge University Press, 2022.*

расчет сводного агрегированного индекса, отражающего общий уровень устойчивого развития объекта². Первый подход позволяет детально отслеживать динамику по каждому направлению, тогда как интегральный индекс дает целостную сравнительную характеристику. Нередко оба подхода комбинируются: например, рассчитав интегральный индекс, исследователи также анализируют субиндексы по отдельным компонентам, что расширяет возможности интерпретации результатов.

В зарубежных работах подтверждается эффективность подобных методов. Kiselakova и соавт. разработали сводный индекс устойчивого развития для стран ЕС, нормализовав набор социально-экономических и экологических показателей и агрегировав их в комплексную оценку. Ahmad и Anwar сформировали композиционный индекс устойчивого развития для 140 стран, сконструировав отдельные субиндексы по экономической, социальной и экологической составляющим и объединив их в интегральный показатель с помощью взвешивания (метод главных компонент)³.

В последние годы все большее внимание уделяется ESG-метрикам как инструменту оценки вклада институтов в устойчивое развитие. Singhania и Saini провели сравнительный анализ практик ESG в развитых и развивающихся странах, демонстрируя, что качество институциональной среды напрямую влияет на степень прозрачности нефинансовой отчетности⁴. Murach и соавт. проанализировали феномен дивергенции ESG-рейтингов в международной и российской практике, отмечая необходимость единых критериев и стандартов⁵. Kaloutsa и др. предложили структурированный подход на основе метода аналитической иерархии (АИП) для оценки прогресса вузов по каждому из ЦУР, что позволяет учесть весовую значимость различных критериев и локальную специфику учреждений⁶.

² Kiselakova D., Stec M., Grzebyk M., Sofrankova B. A Multidimensional Evaluation of the Sustainable Development of European Union Countries — An Empirical Study // Journal of Competitiveness. 2020. Vol. 12. No. 4. P. 56–73.

³ Ahmad A., Anwar S. A Composite Index for Sustainable Development: Measurement and Development Status of Selected Countries // Journal of Economic Impact. 2023. Vol. 5. No. 1. P. 1–14.

⁴ Singhania M., Saini N. Institutional framework of ESG disclosures: comparative analysis of developed and developing countries // Journal of Sustainable Finance & Investment. 2023. Vol. 13. P. 516–559.

⁵ Murach A., Storchevoy M., Sepulveda M. Divergence of ESG Ratings: International and Russian Experience // Economic Policy. 2024. № 4. С. 84–121.

⁶ Kaloutsa M., Kabassi K., Martinis A. Evaluating the Sustainable Development Goals in higher education institutions using multi-criteria decision making: calculating the weights of criteria with the Analytic Hierarchy Process // Sustainability: Sci-

В российской научной литературе вопросы оценки устойчивого развития территории и институтов также интенсивно разрабатываются. Большинство исследований исходят из необходимости комплексного подхода. Бальцежак обобщает различные методики расчета интегрального показателя устойчивости региона и выделяет дискуссионные аспекты, включая структуру показателей и принципы взвешивания⁷. Гребёнкина и соавт. формализовали систему индикаторов устойчивости региона и предложили методику построения агрегированного индекса⁸. Волошинская и Акимова предложили «мегаиндекс» устойчивого городского развития, включающий как традиционные показатели, так и индикаторы стратегического развития⁹. Глинский и др. использовали методы классификации данных и кластерного анализа для типологизации регионов России по уровню устойчивого развития¹⁰.

Отдельное направление составляет анализ нефинансовой отчетности и раскрытия ESG-информации в российской практике. Санникова и Семиколенова исследовали практики формирования ESG-отчетности и роль институтов в обеспечении устойчивого управления¹¹. Barannikov и др. рассмотрели институциональные различия внедрения ESG-стандартов в России и за рубежом¹².

В 2020 г. Россия разработала национальную систему показателей для мониторинга ЦУР: по состоянию на 2025 г. в перечень входит 183 показателя, из них 116 имеют разбивку по регио-

ence, Practice and Policy. 2025. Vol. 21. No. 1. URL: <https://www.researchgate.net/publication/370902199> (дата обращения: 10.04.2025).

⁷ Бальцежак М.С. Сравнительный анализ авторских методик оценки устойчивого развития на региональном уровне // Актуальные направления научных исследований XXI века: теория и практика. 2024. Т. 12. № 2. С. 75–91.

⁸ Гребёнкина С.А., Хрусталева Е.Ю., Славянов А.С. Методические основы обеспечения устойчивого развития региона // Вестник Московского университета. Сер. 5: География. 2020. № 1. С. 63–72.

⁹ Волошинская А.А., Акимова В.В. Устойчивое развитие города и индикаторы для его измерения в целях стратегического планирования // Государственное управление: электронный вестник. 2022. № 93. С. 207–223.

¹⁰ Глинский В.В., Гришакова А.А., Серга Л.К. Технологии классификации данных в оценке уровня устойчивого развития территорий // Вопросы статистики. 2023. Т. 30. № 5. С. 11–27.

¹¹ Санникова И.В., Семиколенова М.А. Нефинансовая отчетность: практика формирования и мониторинга ESG-данных // Экономика. Профессия. Бизнес. 2024. № 1. С. 64–71.

¹² Barannikov A., Danilina M., Donskova L. Common Trends in Introducing ESG-Standards in Russia and Abroad // Vestnik of Plekhanov Russian University of Economics. 2024. № 2. P. 172–181.

нам¹³. Ежегодно Росстат публикует статистические сборники¹⁴ о прогрессе в области устойчивого развития Российской Федерации, что свидетельствует об усилении внимания государства к данной проблематике. Кроме того, в 2020 г. был представлен первый Добровольный национальный обзор ЦУР, обобщающий успехи и проблемы страны в достижении целевых ориентиров¹⁵. Такая отчетность стимулирует развитие методик оценки на всех уровнях — от федерального до муниципального.

Научное сообщество активно привлекается к обоснованию индикаторов и индексов. Например, эксперты ВЭБ.РФ, РАНХиГС, МГУ и других институтов участвовали в адаптации глобальных индикаторов к российским реалиям и разработке собственных индексных подходов¹⁶.

В работах последних лет подчеркивается важность учета институциональных факторов — качества регионального управления, нормативной базы, наличия инфраструктуры для устойчивого развития. Так, А.С. Самуйлов отмечает, что совершенствование механизмов устойчивого развития региона сопровождается возникновением новых организационно-экономических отношений между участниками процесса, и эффективность этих отношений во многом зависит от институциональной среды (наличия необходимых регламентов, стимулирующих мер, партнерств между властью, бизнесом и обществом и т.д.)¹⁷.

В целом обзор литературы показывает, что российские подходы к оценке устойчивого развития находятся в русле общемировых тенденций. Зарубежный опыт предоставляет универсальные рамки (ЦУР, глобальные индексы и рейтинги), которые в России адаптируются с учетом национальной специфики — например, неравномерности пространственного развития, приоритетов госу-

¹³ Министерство экономического развития Российской Федерации. Повестка 2030 и Цели устойчивого развития ООН [Электронный ресурс]. URL: https://www.economy.gov.ru/material/directions/vneshneekonomicheskaya_deyatelnost/ustoychivoe_razvitiye/povestka_2030_i_cur_oon/ (дата обращения: 10.04.2025).

¹⁴ Росстат. Статистический сборник «Показатели устойчивого развития Российской Федерации». М.: Росстат, 2023.

¹⁵ Российская Федерация: Добровольный национальный обзор достижений в области ЦУР. Нью-Йорк: ООН, 2020.

¹⁶ Barannikov A., Danilina M., Donskova L. Common Trends in Introducing ESG-Standards in Russia and Abroad // Vestnik of Plekhanov Russian University of Economics. 2024. № 2. P. 172–181.

¹⁷ Самуйлов А.С. Институциональный подход к устойчивому развитию региона // Труды всерос. науч.-практ. конф. «Устойчивое развитие регионов России в эпоху трансформационных процессов». 2024. С. 30–38.

дарственной политики и текущих вызовов. Сходство наблюдается в базовых методах: и за рубежом, и в РФ доминирует индикаторно-индексный подход с агрегированием по трем основным измерениям устойчивости¹⁸.

При этом в России акцент несколько смещен на проблематику региональной дифференциации и преодоления отставания отдельных территорий. Многие отечественные исследования направлены на выявление «узких мест» регионального развития, препятствующих устойчивости — будь то слабость институтов, дефицит инвестиций или неблагоприятная экологическая обстановка. Зарубежные же работы нередко фокусируются на глобальных сравнениях и поиске лучших практик, а также на новых аспектах устойчивости (например, управление климатическими рисками, инклюзивность развития, цифровая трансформация в интересах ЦУР и др.). Тем не менее, обе традиции сходятся во мнении о необходимости комплексной оценки. Современные публикации — как российские, так и иностранные — подчеркивают важность интеграции ESG-критериев, чтобы оценка устойчивого развития охватывала не только классические экономико-экологические показатели, но и более широкие характеристики устойчивости институтов (прозрачность управления, социальная ответственность, адаптивность к изменениям и др.)¹⁹.

В числе современных исследований, анализирующих влияние институциональной готовности на устойчивость регионов, заслуживает внимания работа Barbier и Burgess, посвященная взаимосвязи между институциональным качеством, уровнем странового риска и прогрессом в достижении целей устойчивого развития. На основе анализа данных по странам за период 2000–2018 гг. авторы доказывают, что повышение качества управления и снижение институциональных рисков положительно коррелируют с устойчивыми социально-экономическими результатами²⁰. Это исследование обосновывает необходимость институционального измерения готовности стран и регионов к ESG-интеграции.

¹⁸ Kiselakova D., Stec M., Grzebyk M., Sofrankova B. A Multidimensional Evaluation of the Sustainable Development of European Union Countries — An Empirical Study // Journal of Competitiveness. 2020. Vol. 12. No. 4. P. 56–73.

¹⁹ Barannikov A., Danilina M., Donskova L. Common Trends in Introducing ESG-Standards in Russia and Abroad // Vestnik of Plekhanov Russian University of Economics. 2024. № 2. P. 172–181.

²⁰ Barbier E.B., Burgess J.C. Institutional Quality, Governance and Progress towards the SDGs // Sustainability. 2021. Vol. 13. No. 21. P. 1–11.

Также заслуживает внимания статья O'Neill и соавт., в которой предложена количественная модель устойчивого развития на основе концепции «экологического пончика» (Doughnut Framework). Авторы показывают, что достижение социальной справедливости при одновременном соблюдении экологических ограничений возможно только при условии высокого уровня институциональной координации, устойчивых управленческих практик и прозрачной нормативной среды²¹. Включение таких исследований в научную дискуссию усиливает концептуальное обоснование необходимости институциональной диагностики, реализованной в индексе IRIS.

Таким образом, институциональная оценка устойчивого развития эволюционирует в направлении все большей комплексности и междисциплинарности, объединяя количественные индикаторы с качественными оценками и учитывая как материальные, так и нематериальные факторы развития.

Анализ отечественных и зарубежных научных источников свидетельствует о формировании целостного подхода к измерению устойчивого развития на институциональном уровне. В мировой практике накоплен богатый инструментарий — от систем показателей и агрегированных индексов до специализированных рейтингов и MCDM-моделей — который показывает свою эффективность для разных объектов (страны, регионы, города, организации). Российская наука активно перенимает эти наработки, одновременно внося вклад в их развитие (например, за счет учета региональной специфики и институциональных условий).

В литературе последних пяти лет прослеживается конвергенция взглядов: устойчивое развитие измеряется не ради абстрактных рейтингов, а как практический механизм оценки прогресса и выявления точек роста, необходимый для выработки управленческих решений. Такой мониторинг позволяет отслеживать, насколько экономическая, социальная и экологическая политики интегрированы и сбалансированы, и обеспечивает обратную связь для корректировки стратегий развития. Однако также отмечается ряд проблем: недостаток единых стандартов (особенно в сфере ESG-оценок), разнородность исходных данных, субъективность в выборе индикаторов. Решение этих задач видится в продолжении

²¹ O'Neill D.W., Fanning A.L., Lamb W.F., Steinberger J.K. A Good Life for All Within Planetary Boundaries: A Quantitative Framework for Sustainable Development // *Nature Sustainability*. 2018. Vol. 1. P. 88–95.

методологических исследований и унификации лучших практик. Институциональная оценка устойчивого развития, объединяя опыт разных стран, играет ключевую роль в продвижении к целям Повестки-2030 и формировании устойчивого будущего на глобальном и национальном уровнях.

Методика расчета индекса институциональной готовности IRIS: логика построения и алгоритм оценки

Для оценки способности региональных институтов к восприятию и реализации ESG-принципов была разработана авторская методика расчета интегрального показателя — индекса институциональной готовности IRIS (*Institutional Readiness Index for Sustainability*). Методология основывается на структурно-блочном подходе, в соответствии с которым институциональные предпосылки устойчивого развития декомпозируются по ключевым компонентам ESG: экологическому (E), социальному (S) и управленческо-нормативному (G) блокам. Каждый блок включает по три критерия, отражающих наличие и качество соответствующих элементов институциональной среды.

Структура индекса IRIS:

Е-блок (Environmental):

- наличие уникальных региональных программ или стратегий в сфере экологии, климата и энергоэффективности;
- степень нормативного закрепления климатической повестки;
- участие региона в федеральных, межрегиональных или международных экологических инициативах.

S-блок (Social):

- учет устойчивого развития в официальных стратегических документах региона;
- развитие механизмов общественного участия (баллы выставляются в соответствии с рейтингом работы региональных общественных палат за 2024 г.²²);
- наличие уникальных региональных проектов по снижению социального неравенства и повышению качества жизни.

²² Рейтинг региональных общественных палат (2024 год) // Сайт рейтинговой группы RAEX [Электронный ресурс]. URL: https://raex-rr.com/NKO/regional_public_chambers/public_chambers_russia/2024/#%D0%98%D0%BD%D1%84%D0%BE%D1%80%D0%BC%D0%B0%D1%86%D0%B8%D0%BE%D0%BD%D0%BD%D0%B0%D1%8F%20%D0%BE%D1%82%D0%BA%D1%80%D1%8B%D1%82%D0%BE%D1%81%D1%82%D1%8C (дата обращения: 10.04.2025).

G-блок (Governance):

- уровень развития государственно-частного партнерства за 2024 г. согласно рейтингу Министерства экономического развития Российской Федерации²³;
- прозрачность закупок согласно результатам рейтинга прозрачности закупок²⁴;
- инвестиционная привлекательность региона согласно рейтингу, составленному Национальным рейтинговым агентством²⁵.

Оценка по каждому критерию осуществляется по трехбалльной шкале:

- 0 баллов — отсутствие критерия или его формальное присутствие / низкие результаты;
- 1 балл — частичная институционализация или ограниченная реализация / удовлетворительные результаты;
- 2 балла — устойчивое функционирование механизма на уровне региона / высокие результаты.

Полученные баллы по каждому из трех блоков суммируются, после чего производится взвешивание компонент в соответствии с экспертно определенными коэффициентами:

$$E = \Sigma(E_1 - E_3) \times 0,33; \quad S = \Sigma(S_1 - S_3) \times 0,33; \quad G = \Sigma(G_1 - G_3) \times 0,34.$$

Итоговая формула индекса IRIS

$$IRIS = (E \times 0,33) + (S \times 0,33) + (G \times 0,34).$$

Максимально возможное значение индекса составляет 6,00 баллов.

Методика исключает процедуры нормализации и стандартизации, что обеспечивает сохранение смысловой интерпретируемости каждого критерия. Оценки проводятся на основе анализа нормативно-правовой базы, стратегических документов, публичных

²³ Рейтинг субъектов Российской Федерации по уровню развития государственно-частного партнерства за 2024 г. // Министерство экономического развития Российской Федерации [Электронный ресурс]. URL: https://www.economy.gov.ru/material/file/c35da2a561ed12ff8b27199065ea5ef3/rejting_subektov_rf_po_gchp_z_2024_god.pdf (дата обращения: 10.04.2025).

²⁴ Итоги оценки инвестиционной привлекательности регионов России 2024 // Национальное рейтинговое агентство [Электронный ресурс]. URL: https://www.ra-national.ru/wp-content/uploads/2024/11/investicionnaja_privlekatelnost_regionov_2024-3.pdf (дата обращения: 10.04.2025).

²⁵ Итоги оценки инвестиционной привлекательности регионов России 2024 // Национальное рейтинговое агентство [Электронный ресурс]. URL: https://www.ra-national.ru/wp-content/uploads/2024/11/investicionnaja_privlekatelnost_regionov_2024-3.pdf (дата обращения: 10.04.2025).

отчетов органов власти, официальных порталов и региональных ESG-инициатив.

На основании итогового значения индекса IRIS проводится типологизация регионов по уровням институциональной готовности:

- высокий уровень: $IRIS \geq 5,00$;
- средний уровень: $3,50 \leq IRIS < 5,00$;
- низкий уровень: $IRIS < 3,50$.

Разработанная методика позволяет осуществлять сопоставительный анализ территорий, выявлять институциональные дефициты и целевые зоны для усиления управленческого потенциала в контексте устойчивого развития.

Эмпирическая верификация методики: результаты расчета IRIS для регионов Центрального федерального округа

Апробация индекса институциональной готовности IRIS была проведена на выборке субъектов Центрального федерального округа Российской Федерации. При этом из анализа были исключены город Москва и Московская область в силу их значительного институционального и ресурсного отличия от остальных субъектов округа, что позволило обеспечить более сбалансированную и объективную оценку региональной дифференциации. Результаты расчета продемонстрировали наличие выраженной межрегиональной дифференциации по уровню нормативно-программного и организационного обеспечения ESG-интеграции. Это подтверждает аналитическую состоятельность индекса IRIS как инструмента выявления институциональных дефицитов и пространственной асимметрии устойчивого развития.

По итогам оценки была осуществлена типологизация регионов ЦФО на три группы. В первую группу, отражающую наличие сформированной институциональной среды, вошли Белгородская (4,99), Липецкая (4,35), Воронежская (4,34), Калужская (4,34) и Тульская (4,34) области. Эти субъекты демонстрируют высокий уровень нормативной зрелости в части стратегических и программных документов, наличие механизмов координации в области устойчивого развития, а также активное участие в ESG-инициативах. Для данной группы актуальна задача дальнейшего углубления институциональной интеграции ESG-принципов, в том числе через развитие цифровых платформ ESG-мониторинга, внедрение инструментов климатического стресс-тестирования и расширение межуровневого взаимодействия.

Во вторую группу, характеризующуюся как территории с развивающейся институциональной системой, были отнесены Рязанская (3,66), Смоленская (3,34), Курская (3,33), Ярославская (3,01) и Владимирская (2,69) области. Эти регионы демонстрируют частичную нормативную институционализацию ESG-повестки и ограниченное внедрение профильных управленческих практик. В качестве приоритетных направлений выступают актуализация стратегий социального и экологического развития, институционализация межведомственных координационных механизмов, расширение участия гражданского общества, а также запуск пилотных ESG-проектов с методической поддержкой федерального уровня.

Третью группу составляют институционально уязвимые регионы, включающие Ивановскую (2,35), Тамбовскую (2,35), Тверскую (2,32), Брянскую (2,01), Костромскую (1,68) и Орловскую (1,00) области. В этих субъектах зафиксирован низкий уровень институционализации устойчивого развития, что проявляется в отсутствии специализированных стратегий, слабости организационной инфраструктуры и минимальной вовлеченности в ESG-инициативы. Здесь ключевыми задачами выступают формирование элементарных основ нормативной базы, разработка региональных ESG-дорожных карт, проведение обучающих мероприятий для органов власти, а также активное включение в национальные программы по устойчивому развитию и адаптацию к климатическим и социальным рискам.

Таким образом, результаты эмпирической верификации подтверждают значительную институциональную неоднородность региона и демонстрируют потенциал индекса IRIS как инструмента стратификации территорий по уровню институциональной зрелости. Полученные данные позволяют формировать обоснованные и адресные управленческие рекомендации в целях повышения эффективности региональной политики устойчивого развития.

Заключение

Интеграция принципов устойчивого развития в систему регионального управления требует наличия комплексных инструментов, способных отражать не только социально-экономические и экологические параметры, но и институциональные основания для реализации ESG-подхода. В данной статье представлен разработанный индекс IRIS, позволяющий количественно оценивать

институциональную готовность субъектов Российской Федерации к восприятию, адаптации и внедрению ESG-практик.

Методология расчета индекса IRIS основывается на структурированном подходе с учетом компонент E, S и G, что обеспечивает полноту охвата ключевых аспектов устойчивого развития в контексте организационного и нормативного обеспечения. Использование экспертной шкалы оценки и сбалансированной системы весов позволило получить валидный агрегированный показатель, сохраняющий интерпретируемость на уровне компонент.

Апробация методики на примере регионов Центрального федерального округа продемонстрировала высокий уровень вариативности институциональной среды и зафиксировала четкую стратификацию субъектов по уровню готовности к ESG-интеграции. Выделенные три типологических группы — от регионов с устойчивой институциональной архитектурой до субъектов с минимальной нормативной включенностью — подтверждают релевантность предлагаемого индекса как диагностического инструмента.

Полученные результаты обладают практической значимостью: они могут быть использованы при формировании адресных управленческих решений, разработке региональных ESG-стратегий и программ, а также при мониторинге прогресса в сфере устойчивого развития. Методика IRIS позволяет оперативно выявлять институциональные дефициты и определять зоны для усиления управленческого потенциала.

Дальнейшие направления исследований могут быть связаны с расширением географии применения индекса IRIS на все федеральные округа и сопоставлением с другими индексными моделями устойчивого развития, включая пространственные и социально-экономические индексы. Перспективным представляется анализ корреляции значений IRIS с динамикой реализации целей устойчивого развития и социально-экономическими показателями регионов. Кроме того, актуальным является развитие интегрированной модели IRIS+ с включением качественных оценок управленческих практик и степени вовлеченности заинтересованных сторон.

Таким образом, представленный индекс IRIS восполняет существующий методологический пробел в инструментарии оценки регионального устойчивого развития, обеспечивая комплексную институциональную диагностику и создавая предпосылки для дальнейших исследований в области ESG-стратегирования и пространственного анализа устойчивости.

Литература

Бальцезжак М.С. Сравнительный анализ авторских методик оценки устойчивого развития на региональном уровне // Актуальные направления научных исследований XXI века: теория и практика. 2024. Т. 12. № 2. С. 75–91.

Волошинская А.А., Акимова В.В. Устойчивое развитие города и индикаторы для его измерения в целях стратегического планирования // Государственное управление: электронный вестник. 2022. № 93. С. 20–223.

Глинский В.В., Гришакова А.А., Серга Л.К. Технологии классификации данных в оценке уровня устойчивого развития территорий // Вопросы статистики. 2023. Т. 30. № 5. С. 11–27.

Гребенкина С.А., Хрусталева Е.Ю., Славянов А.С. Методические основы обеспечения устойчивого развития региона // Вестник Московского университета. Сер. 5: География. 2020. № 1. С. 63–72.

Самуйлов А.С. Институциональный подход к устойчивому развитию региона // Труды всерос. науч.-практ. конф. «Устойчивое развитие регионов России в эпоху трансформационных процессов». 2024. С. 30–38.

Санникова И.В., Семиколенова М.А. Нефинансовая отчетность: практика формирования и мониторинга ESG-данных // Экономика. Профессия. Бизнес. 2024. № 1. С. 64–71.

Ahmad A., Anwar S. A Composite Index for Sustainable Development: Measurement and Development Status of Selected Countries // Journal of Economic Impact. 2023. Vol. 5. No. 1. P. 1–14.

Barannikov A., Danilina M., Donskova L. Common Trends in Introducing ESG-Standards in Russia and Abroad // Vestnik of Plekhanov Russian University of Economics. 2024. No. 2. P. 1–11.

Barbier E.B., Burgess J.C. Institutional Quality, Governance and Progress towards the SDGs // Sustainability. 2021. Vol. 13. No. 21. P. 11798.

Kaloutsas M., Kabassi K., Martinis A. Evaluating the Sustainable Development Goals in higher education institutions using multi-criteria decision making: calculating the weights of criteria with the Analytic Hierarchy Process // Sustainability: Science, Practice and Policy. 2025. Vol. 21. No. 1. URL: <https://www.researchgate.net/publication/370902199>

Kiselakova D., Stec M., Grzebyk M., Sofrankova B. A Multidimensional Evaluation of the Sustainable Development of European Union Countries: An Empirical Study // Journal of Competitiveness. 2020. Vol. 12. No. 4. P. 56–73.

Murach A., Storchevov M., Sepulveda M. Divergence of ESG Ratings: International and Russian Experience // Economic Policy. 2024. No. 4. P. 84–121.

O'Neill D.W., Fanning A.L., Lamb W.F., Steinberger J.K. A Good Life for All Within Planetary Boundaries: A Quantitative Framework for Sustainable Development // Nature Sustainability. 2018. Vol. 1. P. 88–95.

Sachs J.D., Lafortune G., Kroll C., Fuller G. Sustainable Development Report 2022: From Crisis to Sustainable Development: the SDGs as Roadmap to 2030 and Beyond. Cambridge: Cambridge University Press, 2022. 508 p.

Singhania M., Saini N. Institutional framework of ESG disclosures: comparative analysis of developed and developing countries // Journal of Sustainable Finance & Investment. 2023. Vol. 13. P. 516–559.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРАХ:

Леонтьева Лидия Сергеевна — доктор экономических наук, профессор МГУ имени М.В. Ломоносова, Москва, Россия; *e-mail*: LLdom@mail.ru

Ветренюк Андрей Алексеевич — аспирант, МГУ имени М. В. Ломоносова, Москва, Россия; *e-mail*: andreivetrenyuk@gmail.com

ABOUT THE AUTHORS:

Lidiya S. Leontyeva — Doctor of Economic Sciences, Professor of Lomonosov Moscow State University, Moscow, Russia; *e-mail*: LLdom@mail.ru

Andrey A. Vetrenyuk — PhD student, Lomonosov Moscow State University, Moscow, Russia; *e-mail*: andreivetrenyuk@gmail.com

Научная статья



DOI: 10.55959/MSU2073-2643-21-2025-3-60-81

РЕГИОНАЛЬНЫЕ ОБЩЕСТВЕННЫЕ ПАЛАТЫ ЦЕНТРАЛЬНОГО ФЕДЕРАЛЬНОГО ОКРУГА КАК ПЛОЩАДКИ ТРАНСПАРЕНТНОГО ОНЛАЙН-ДИАЛОГА ГОСУДАРСТВА И ОБЩЕСТВА

Максименко А.А.

НИУ «Высшая школа экономики», Москва, Российская Федерация
Maximenko.Al@gmail.com

Зайцев А.В.

Костромской государственный университет, Кострома, Российская Федерация
aleksandr-kostroma@mail.ru

Зябликов А.В.

Костромской государственный университет, Кострома, Российская Федерация
a.zyablikov@yandex.ru

Ахунзянова Ф.Т.

Костромской государственный университет, Кострома, Российская Федерация
farida.ahunzyano@mail.ru

Аннотация. В статье анализируется вовлеченность региональных общественных палат ЦФО в социальную сеть «ВКонтакте» и их готовность к цифровому диалогу с населением. Основной исследовательской гипотезой является предположение, что паблики региональных общественных палат становятся значимой площадкой для эффективного выражения общественного мнения, и транспарентного диалога государства и общества. В ходе анализа было установлено, что в социальной сети «ВКонтакте» присутствуют паблики 17 из 18 региональных общественных палат, количество подписчиков в которых не превышает 1% от населения регионов. При этом жители регионов ничего не знают о деятельности своих региональных палат, а целенаправленной деятельности по

вовлечению пользователей социальной сети не ведется. Выделяются как лидеры по информационной открытости (региональные общественные палаты Белгородской, Калужской, Тульской и Липецкой области, города Москвы), так и аутсайдеры по информационной наполненности пабликов в социальной сети «ВКонтакте» (региональные общественные палаты Костромской, Орловской, Рязанской, Тверской и Ярославской областей). Проведенный мониторинг показал, что между информационной открытостью сообществ региональных общественных палат и активностью их председателей есть определенные положительные взаимосвязи. По всем 6 количественным параметрам: 1) общее количество лайков; 2) общее количество просмотров; 3) общее количество комментариев; 4) среднее количество лайков; 5) среднее количество просмотров; 6) среднее количество комментариев) наиболее активно себя проявляют подписчики сообществ РОП г. Москвы, РОП Тульской области и РОП Московской области. При этом по собственной активности (количеству записей) данные региональные общественные палаты находятся на 3, 4 и 9 местах соответственно, т.е. в первой половине рейтинга активности. Низкий уровень обратной связи наблюдается в группах РОП Тверской области и РОП Костромской области, которые находятся на 13 и 17 местах соответственно в рейтинге актива сообществ региональных общественных палат в социальной сети «ВКонтакте». Проведенный мониторинг продемонстрировал значительный потенциал для организации цифрового диалога между населением и государством посредством региональных общественных палат.

Ключевые слова: мониторинг, региональные общественные палаты (РОП), социальная сеть «ВКонтакте», сообщество, подписчики, активность, центральный федеральный округ, транспарентный диалог государства и общества.

Для цитирования: Максименко А.А., Зайцев А.В., Зябликов А.В., Ахунзянова Ф.Т. Региональные общественные палаты Центрального федерального округа как площадки для транспарентного онлайн-диалога государства и общества // Вестник Московского университета. Серия 21. Управление (государство и общество). 2025. Т. 22. № 3. С. 60–81.

Дата поступления в редакцию: 07.08.2025

REGIONAL PUBLIC CHAMBERS OF THE CENTRAL FEDERAL DISTRICT AS A PLATFORM FOR TRANSPARENT ONLINE-DIALOGUE BETWEEN THE STATE AND SOCIETY

Maksimenko A.A.

HSE University, Moscow, Russia
Maximenko.Al@gmail.com

Zaitsev A.V.

Kostroma State University, Kostroma, Russia
aleksandr-kostroma@mail.ru

Zyablikov A.V.

Kostroma State University, Kostroma, Russia
a.zyablikov@yandex.ru

Akhunzianova F.T.

Kostroma State University, Kostroma, Russia
farida.ahunzyano@mail.ru

Abstract. The article analyzes the involvement of the regional public chambers of the Central Federal District in the Vkontakte social network and their readiness for a digital dialogue with the population. The main research hypothesis was the assumption that the publications of regional public chambers are a significant platform for the effective expression of public opinion, as well as for a transparent dialogue between the state and society. During the analysis, it was found that in the social network Vkontakte there are publics of 17 out of 18 regional public chambers, the number of subscribers in which does not exceed 1% of the population of the regions. At the same time, residents of the regions do not know anything about the activities of their regional chambers, and there is no purposeful activity to involve users of the social network. There are both leaders in information openness (regional public chambers of the Belgorod, Kaluga, Tula and Lipetsk regions, the city of Moscow) and outsiders in the information content of public sites on the Vkontakte social network (regional public chambers of the Kostroma, Orel, Ryazan, Tver and Yaroslavl regions). The monitoring has shown that there are certain positive relationships between the information openness of the communities of regional public chambers and the activity of their chairmen. For all 6 quantitative parameters: 1) total number of likes; 2) the total number of views; 3) the total number of comments; 4) the average number of likes; 5) the average number of views; 6) the average number of comments) the subscribers of the ROP communities of Moscow, the ROP

of the Tula region and the ROP of the Moscow region are the most active. At the same time, according to their own activity (the number of entries), these regional public chambers are in 3rd, 4th and 9th places, respectively, that is, in the first half of the activity rating. A low level of feedback is observed in the ROP groups of the Tver region and the ROP of the Kostroma region, which are on the 13th and 17th places, respectively, in the rating of the asset of the communities of regional public chambers in the VKontakte social network. The monitoring demonstrated a significant potential for organizing a digital dialogue between the population and the state through regional public chambers.

Key words: monitoring, regional public chambers (RPC), VKontakte social network, community, subscribers, activity, central federal district, transparent dialogue between the state and society.

For citation: Maksimenko A. A., Zaitsev A. V., Zhablikov A. V., Akhunzyanova F. T. Regional public chambers Central federal district as platforms for transparent online dialogue between the state and society // Lomonosov Public Administration Journal. Series 21. 2025. Vol. 22. No 3. P. 60–81.

Received: 07.08.2025

Введение

В цифровую эпоху коммуникационные процессы претерпевают значительную трансформацию. Развитие компьютерного и телекоммуникационного оборудования наряду с распространением сети Интернет позволяют повысить эффективность коммуникации. Этим объясняется современная тенденция, предполагающая включение, в том числе общественных институтов в цифровую среду.

Повсеместно использование цифровых технологий становится основной тенденцией¹, в результате чего появляются работы, посвященные анализу показателей цифровой трансформации некоммерческих и бизнес-организаций². По мнению авторов подобных исследований, активная деятельность их в интернет-публичных пространствах упрощает процессы взаимодействия с обществом и работу, направленную на достижение общественного блага.

¹ Dobrolyubova E. I. Evaluating digital government performance using surveys: international literature review and prospects for the future research // Public Administration Issues. 2022. No 5. P. 152–181. DOI: 10.17323/1999-5431-2022-0-5-152-181

² Абрамов В. И., Андреев В. Д. Анализ стратегий цифровой трансформации регионов России в контексте достижения национальных целей // Вопросы государственного и муниципального управления. 2023. № 1. С. 89–119. DOI: 10.17323/1999-5431-2023-0-1-89-119

Теоретические основы исследования

Развитое гражданское общество подразумевает осуществление активного диалога между властью и гражданами страны³. Научный интерес к проблеме функционирования института региональных общественных палат заметно вырос после принятия Федерального закона «Об общих принципах организации и деятельности общественных палат субъектов Российской Федерации». Исследователи посвящают свои работы различным аспектам деятельности общественных палат субъектов РФ. Так, Г.И. Шахворостов с коллегами⁴ исследуют проблему взаимодействия региональных общественных палат (на примере общественной палаты Воронежской области) с органами власти, И.В. Решетникова⁵ определяет основные формы взаимодействия общественных палат с институтами гражданского общества, а Р.С. Мухаметов и Н.А. Буянов⁶ описывают коллективный портрет члена конкретной региональной общественной палаты (Свердловской области) и т.д. Однако особый интерес представляет исследование роли региональной общественной палаты как института-посредника в диалоге власти и общества.

Согласно Федеральному закону «Об общих принципах организации и деятельности общественных палат субъектов Российской Федерации», общественные палаты субъектов РФ обеспечивают взаимодействие россиян с органами исполнительной власти, в целях учета потребностей и интересов граждан, защиты прав и свобод граждан, интересов некоммерческих организаций при формировании и реализации государственной политики в целях осу-

³ Пузанова Ж.В., Захарьян Д.А. Общественная палата Российской Федерации как инструмент взаимодействия общества и власти: подходы к оценке эффективности деятельности // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Политология. 2014. № 2. С. 52–59.

⁴ Шахворостов Г.И., Агибалова О.Ю., Удалова Н.Е., Тимашова И.С. Взаимодействие Общественной палаты Воронежской области с органами государственной власти: практика, проблемы и направления совершенствования // Регион: системы, экономика, управление. 2021. № 4(55). С. 185–191. DOI: 10.22394/1997-4469-2021-55-4-185-191

⁵ Решетникова И.В. Общественная палата в диалоге с органами государственной власти и институтами гражданского общества // Personality, society, state, law: problems of correlation and interaction Materials of the VI international scientific conference, Prague, 15–16 октября 2017 года. Prague: Vedeckovydavatelске centrum Sociosfera-CZ s.r.o., 2017. С. 21–27.

⁶ Мухаметов Р.С., Буянов Н.А. Коллективный портрет членов общественной палаты Свердловской области // Вопросы управления. 2019. № 4(59). С. 6–14. DOI: 10.22394/2304-3369-2019-4-6-14

ществления общественного контроля за деятельностью органов власти⁷.

Е.В. Евстифеев⁸ отмечает, что институт региональных общественных палат имеет ряд проблем, связанных с отсутствием системы оперативного и эффективного реагирования на запросы общества. Тем не менее, общественные палаты субъектов РФ являются особыми институтами, способствующими поддержанию диалога власти и общества. Кроме того, общественные палаты на разных уровнях реализуют функцию общественного контроля за деятельностью органов власти, в результате чего, согласно Н.С. Вавилову⁹, возрастает степень гласности и прозрачности работы этих органов.

Ряд исследователей, в частности А. Ю. Сунгуров, Н.Н. Козлова и Д.И. Мамагулашвили¹⁰, оценивают региональные общественные палаты с точки зрения выполнения ими функций медиатора. Анализируя опыт ряда региональных общественных палат, исследователи отмечают, что одни палаты в определенной мере справляются с этой задачей, в то время как другие все еще находятся на пути становления, оставаясь закрытыми для широких кругов общества.

О том, что граждане знают мало или вовсе не знают о работе общественных палат как особых коммуникативных площадок, медиаторов между властью и обществом, пишет М.А. Клименков¹¹. Приводя в пример опыт Кемеровской области, исследователь делает вывод о том, что деятельность региональных палат может носить характер имитации. В понимании М.А. Клименкова, это значит,

⁷ Федеральный закон от 23.06.2016 г. № 183-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности общественных палат субъектов Российской Федерации» // Президент России [Электронный ресурс]. URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/40898> (дата обращения: 07.08.2025).

⁸ *Евстифеев Р.В.* Общественные палаты субъектов Российской Федерации в системе управления региона: основные проблемы функционирования и оценки эффективности работы // Научный результат. Социология и управление. 2018. Т. 4. № 4. С. 87–100. DOI: 10.18413/2408-9338-2018-4-4-0-8

⁹ *Вавилов Н.С.* Роль гражданского общества в обеспечении гласности местного самоуправления // Административное и муниципальное право. 2016. № 2(98). С. 132–138. DOI: 10.7256/1999-2807.2016.2.17339

¹⁰ *Сунгуров А.Ю., Козлова Н.Н., Мамагулашвили Д.И.* Общественные палаты как институты реализации патерналистской модели взаимодействия власти и общества: опыт Тверской области и Санкт-Петербурга // Полис. Политические исследования. 2020. № 3. С. 93–109. DOI: 10.17976/jpps/2020.03.07

¹¹ *Клименков М.А.* Институт Общественной палаты как медиатор между властью, обществом и экспертным сообществом (на примере Кемеровской области — Кузбасса) // Вестник Кемеровского государственного университета. Серия: Политические, социологические и экономические науки. 2020. Т. 5. № 4(18). С. 433–443. DOI: 10.21603/2500-3372-2020-5-4-433-443

что общественная палата может оказаться институтом, на деле реализующим интересы власти, а не примиряющим и согласующим точки зрения власти и общества, в то время как существует острая необходимость плодотворного «социального диалога, понимаемого как равноправное, свободное и продуктивное взаимодействие»¹².

Согласно И.И. Брянцеву и В.Л. Чепляеву¹³, в работе региональных общественных палат имеет место имитация активности, деятельности или взаимодействия, т.е. декларативность, формальный характер ряда процедур, что, несомненно, является минусом и снижает эффективность функционирования этих институтов. Одним из способов решения данной проблемы исследователи признают использование продуктивного типа коммуникации — конструктивного взаимодействия, выстроенного и направленного от конфликта через диалог к согласию. Это позволит власти и обществу принимать взаимовыгодные, согласованные решения. Для повышения эффективности работы общественных палат, некоторые исследователи предлагают «новые форматы вовлечения граждан», которые должны способствовать «налаживанию процессов коммуникации, сотрудничества»¹⁴ власти и общества.

В современных реалиях облегчать взаимодействие власти и общества может их коммуникация в социальных сетях. Повсеместная распространенность и особая популярность этих интернет-ресурсов вызывает необходимость подключения к ним и институтов-посредников между властью и обществом, в том числе и региональных общественных палат; причем это должна быть не номинальная представленность, а активная деятельность, направленная на реализацию основных задач, стоящих перед медиаторами.

В настоящее время одним из самых популярных способов коммуникации в Интернете является общение в социальных сетях, и именно по этой причине присутствие региональных общественных палат на таких онлайн-платформах очень важно для осуществления эффективного диалогического взаимодействия с населением.

¹² Курбатов В.И. Социальный диалог: концептуальный анализ // Гуманитарий Юга России. 2014. № 1. С. 103–112.

¹³ Брянцев И.И., Чепляев В.Л. Специфика интеграции акторов публичной политики в системе взаимодействия власти и общества // Среднерусский вестник общественных наук. 2017. Т. 12. № 3. С. 137–149. DOI: 10.22394/2071-2367-2017-12-3-137-149

¹⁴ Плотникова М.А. Коммуникативные ресурсы Общественной палаты по формированию общественного мнения: на примере муниципальной территории // Коммуникология. 2022. Т. 10. № 3. С. 103–115. DOI: 10.21453/2311-3065-2022-10-3-103-115

Материалы и методы исследования

С целью оценки эффективности деятельности региональных общественных палат (далее РОП) в сети Интернет был проведен мониторинг сообществ РОП в социальной сети «ВКонтакте», а также страниц председателей РОП. Мониторинг охватил 18 РОП субъектов РФ, входящих в Центральный федеральный округ: Белгородской области, Брянской области, Владимирской области, Воронежской области, Ивановской области, Калужской области, Костромской области, Курской области, Липецкой области, Москвы, Московской области, Орловской области, Рязанской области, Смоленской области, Тамбовской области, Тверской области, Тульской области, Ярославской области¹⁵.

В ходе мониторинга оценивалась работа РОП ЦФО в социальной сети «ВКонтакте»: отмечалось наличие / отсутствие сообщества региональной общественной палаты субъекта РФ в социальной сети «ВКонтакте» и (при наличии сообщества) измерялся количественный показатель активности РОП (количество записей в группе РОП).

Вместе с тем по следующим параметрам оценивалось присутствие и активность председателей РОП в социальной сети «ВКонтакте»: наличие / отсутствие страниц; тип профиля; общее количество записей, в т.ч. доля записей «не личного» / делового / профессионального и т.п. контента (по шкале от 1 до 5, где 1 — очень мало, 5 — очень много; полное отсутствие записей в анализируемый период обозначалось 0).

Кроме того, исследовались количественные показатели интереса общества к работе РОП (число подписчиков сообществ РОП, а также количество лайков, просмотров и комментариев на записях этих сообществ) «ВКонтакте».

Мониторингом был охвачен период с 01.01.2023 по 03.09.2023.

Результаты исследования

Мониторинг продемонстрировал, что почти все региональные общественные палаты ЦФО (17 из 18 субъектов РФ) имеют сообщества в социальной сети «ВКонтакте» (исключение составила РОП Брянской области, не имеющая сообщества). Общим характерным

¹⁵ Список регионов, входящих в Центральный федеральный округ // Полномочный представитель Президента России в Центральном федеральном округе [Электронный ресурс]. URL: <http://cfo.gov.ru/spisokregionov/> (дата обращения: 07.08.2025).

признаком стал тот факт, что количество подписчиков пабликов РОП не достигает и 1% от населения регионов (табл. 1).

Таблица 1

Количество подписчиков в сообществах региональных общественных палат в социальной сети «ВКонтакте»

Региональная общественная палата	Численность населения на 1 января 2023 г. ¹⁶	Количество подписчиков в группе РОП «ВКонтакте»	Процент подписчиков от населения региона
Брянская область	1152505	—	—
Белгородская область	1514527	220	0,01453%
Костромская область	571900	106	0,01853%
Тверская область	1211183	290	0,02394%
Воронежская область	2285282	866	0,03789%
Смоленская область	873041	394	0,04513%
Владимирская область	1325510	630	0,04753%
Ивановская область	914725	496	0,05422%
Курская область	1067034	635	0,05951%
Липецкая область	1126263	756	0,06712%
Тульская область	1481471	1136	0,07668%
Калужская область	1070853	825	0,07704%
Московская область	8591736	6767	0,07876%
Орловская область	700276	581	0,08297%
Москва	13104177	11583	0,08839%
Ярославская область	1194605	1570	0,13142%
Тамбовская область	966250	1507	0,15596%
Рязанская область	1088918	2394	0,21985%

Исходя из полученных данных, можно сделать вывод о том, что работа по привлечению аудитории региональными общественными палатами практически не ведется. Кроме того, можно

¹⁶ По данным Федеральной службы государственной статистики // Росстат [Электронный ресурс]. URL: <https://rosstat.gov.ru/compendium/document/13282> (дата обращения: 07.08.2025).

предположить, что жители не знают о существовании сообществ общественных палат в своих регионах в социальных сетях и / или не желают участвовать в их деятельности. Выдвинутые гипотезы косвенно подтверждаются следующими данными, полученными в результате мониторинга.

Количество постов, опубликованных в период с 01.01.2023 по 03.09.2023, варьируется от 104 записей (РОП Костромской области) до 941 (РОП Белгородской области) (среднее количество — 288) (табл. 2).

Таблица 2

**Количественные показатели активности работы сообщества
РОП в социальной сети «ВКонтакте»**

Региональная общественная палата	Количество записей в сообществе РОП «ВКонтакте»	Региональная общественная палата	Количество записей в сообществе РОП «ВКонтакте»
Белгородская область	941	Владимирская область	188
Калужская область	630	Смоленская область	174
Москва	495	Ивановская область	164
Тульская область	336	Тверская область	137
Липецкая область	315	Ярославская область	137
Воронежская область	299	Рязанская область	135
Тамбовская область	292	Орловская область	119
Курская область	232	Костромская область	104
Московская область	204	Брянская область	—

Лидерами по информационной открытости для аудитории в социальной сети «ВКонтакте», как видно из табл. 2, являются: 1) РОП Белгородской области, 2) РОП Калужской области, 3) РОП г Москвы, 4) РОП Тульской области и 5) РОП Липецкой области. Суммарно количество записей в сообществах этих РОП превышает половину от общего числа записей в группах общественных палат субъектов ЦФО.

Аутсайдерами по критерию информационной наполненности сообществ оказались РОП Костромской области, РОП Орловской области, РОП Рязанской области, РОП Тверской области и РОП Ярославской области. Сумма записей в этих сообществах составля-

ет менее 15% от общего количества записей в группах общественных палат субъектов ЦФО.

Сопоставляя полученные нами данные с данными других схожих экспертных оценок (например, с оценками рейтингового партнера ОПРФ — агентства RAEX («РАЭКС-Аналитика»)), можно сделать вывод, что данные немного расходятся. Так, согласно отчетам этого агентства, по критерию информационной открытости (который включает показатели, оценивающие новостные ленты официальных сайтов РОП) в топ-10 общественных палат 85 регионов в 2022 г. вошли 2 РОП субъектов ЦФО: РОП Московской области и РОП Владимирской области. Согласно нашим данным, эти РОПы оказались лишь на 9 и 10 местах соответственно. Объяснить расхождения можно дифференцированной методологией в подсчете рейтинга: вероятно, агентством RAEX учитывается не только количество новостей на сайтах РОП, но также и их качество, а также актуальность.

В ходе проведенного мониторинга также проверялась гипотеза о взаимосвязи общей активности сообществ РОП «ВКонтакте» и активности председателей этих РОП в этой же социальной сети. В результате были получены следующие данные.

В социальной сети «ВКонтакте» были найдены страницы 13 из 18 председателей региональных палат (табл. 3), при этом профили двух из них были закрыты. Страницы оставшихся 5 председателей РОП (Костромской, Курской, Орловской, Тульской областей и г. Москвы) не были обнаружены.

Активность 8 из 13 имеющих профили «ВКонтакте» председателей РОП оценивалась по 5-балльной шкале. Пять страниц присутствующих в социальной сети председателей РОП не были проанализированы по следующим причинам: 1) профили председателей РОП Липецкой области и РОП Московской области были закрыты; 2) страницы 3 председателей РОП (РОП Брянской области, РОП Воронежской области, РОП Тверской области) в 2023 г. не обновлялись, новых постов (актуальных, опубликованных в рассматриваемый период) у них нет.

Полученные в результате анализа содержания страниц 8 председателей РОП данные показывают, что у одного председателя РОП «очень мало» записей (менее 10) за период с 01.01.2023 по 03.09.2023, у трех — «мало» записей (от 10 до 100), у одного их количество оценивается как «среднее» (более 100), у 2 — «много» (более 200), и еще одного — таких записей «очень много» (более 1000).

Активность председателей РОП в социальной сети «ВКонтакте»

Региональная общественная палата	Присутствие председателя РОП «ВКонтакте»	Общее количество записей на странице председателя РОП	Количество «официально-делового» контента по отношению к общему количеству записей
Владимирская область	Есть	5	2
Калужская область	Есть	4	3
Тамбовская область	Есть	4	3
Белгородская область	Есть	3	5
Смоленская область	Есть	2	4
Ивановская область	Есть	2	3
Ярославская область	Есть	2	3
Рязанская область	Есть	1	1
Брянская область	Есть	0	0
Воронежская область	Есть	0	0
Тверская область	Есть	0	0
Липецкая область	Есть, но профиль закрыт	—	—
Московская область	Есть, но профиль закрыт	—	—
Костромская область	Нет	—	—
Курская область	Нет	—	—
Москва	Нет	—	—
Орловская область	Нет	—	—
Тульская область	Нет	—	—

Страницы председателей РОП носят лично-публичный характер, на них встречается как личный контент (фотографии, посты-рассуждения и т.п.), так и «официально-деловые» записи (записи, связанные с определенной деятельностью: текстовые анонсы мероприятий, разъяснения, фотоотчеты и т.п.). Количество записей «официально-делового» содержания распределяются среди председателей РОП следующим образом: у 1 председателя РОП «очень мало» таких постов, у 1 — «мало», у 4 — «средне», у 1 — «много»,

у 1 — «очень много»; при этом доли постов «делового» характера определялись индивидуально, в зависимости от общего числа записей на конкретной странице.

Таким образом, учитывая результаты проведенного мониторинга, можно сделать вывод о том, что общая представленность и активность председателей РОП в социальной сети «ВКонтакте» весьма низкая: лишь 6 из них активно занимаются обновлением собственно «делового» контента.

Таблица 4

**Количественные показатели интереса общества к работе РОП
в социальной сети «ВКонтакте»**

Субъект	Количество записей	Количество лайков	Количество просмотров	Количество комментариев
Белгородская область	941	4861	77206	58
Брянская область	0 (нет сообщества)	—	—	—
Владимирская область	188	3554	95150	105
Воронежская область	299	3944	130480	46
Ивановская область	164	1731	62387	41
Калужская область	630	7993	152333	100
Костромская область	104	380	14067	7
Курская область	232	2378	47648	39
Липецкая область	315	2997	92699	39
Москва	495	7848	421375	320
Московская область	204	4497	170631	111
Орловская область	119	1257	32773	15
Рязанская область	135	1221	61730	30
Смоленская область	174	2312	57178	23
Тамбовская область	292	4189	120753	26
Тверская область	137	920	33213	0 (комментарии запрещены)
Тульская область	336	4782	209534	214
Ярославская область	137	2278	96417	158

Кроме активности сообществ РОП и председателей этих РОП, в ходе мониторинга оценивался и интерес общества к работе общественных палат регионов (табл. 4).

Представленная в таблице статистика свидетельствует о том, что уровень основных показателей обратной связи, которые не требуют от подписчиков особых временных затрат (просмотры регистрируются автоматически, а лайки отмечаются одним кликом, занимающим не более секунды), в сотни раз выше среднего количества комментариев, демонстрирующих реальный уровень «включенности» общества в деятельность региональных общественных палат.

Лидерами по среднему количеству лайков являются РОП Московской области (примерно 22 лайка на запись), РОП Владимирской области (19 лайков на запись) и РОП Ярославской области; аутсайдерами — РОП Тверской области (7 лайков на запись), РОП Белгородской области (5 лайков на запись), РОП Костромской области (4 лайка на запись).

Лидерами по среднему количеству просмотров стали 1) РОП г. Москвы (851 просмотр на запись), 2) РОП Московской области (836 просмотров на запись), 3) РОП Ярославской области (704 просмотра на запись). Среди аутсайдеров по этому признаку: РОП Курской области (205 просмотров на запись), РОП Костромской области (135 просмотров на запись) и РОП Белгородской области (82 просмотра на запись).

Лидеры по среднему количеству комментариев следующие: 1) РОП г. Москвы (0,65 комментариев на запись), 2) РОП Тульской области (0,64 комментария на запись), 3) РОП Владимирской области (0,56 комментариев на запись); аутсайдерами — РОП Костромской области (0,07 комментариев на запись), РОП Белгородской области (0,06 комментариев на запись) и РОП Тверской области, в сообществе которой функция комментирования выключена.

Таким образом, по всем 6 количественным параметрам: 1) общее количество лайков; 2) общее количество просмотров; 3) общее количество комментариев; 4) среднее количество лайков; 5) среднее количество просмотров; 6) среднее количество комментариев) наиболее активно себя проявляют подписчики сообществ РОП г. Москвы, РОП Тульской области и РОП Московской области. При этом по собственной активности (количеству записей) данные региональные общественные палаты находятся на 3, 4 и 9 местах соответственно, то есть в первой половине рейтинга активности (см. табл. 2). Низкий уровень обратной связи наблюдается в груп-

пах РОП Тверской области и РОП Костромской области, которые находятся на 13 и 17 местах соответственно в рейтинге актива сообществ региональных общественных палат в социальной сети «ВКонтакте» (см. табл. 2).

Опираясь на представленные выше данные, можно сделать вывод о том, что степень активности региональных общественных палат в сети в определенной мере влияет на уровень получаемой РОП обратной связи; однако, несмотря на возможность выделить лидеров и аутсайдеров по показателям активности, общие показатели отклика подписчиков сообществ РОП весьма низки. Так, только у 1 РОП (Костромской области) среднее количество просмотров (135) выше количества подписчиков (106), т.е. в среднем (условно) все подписчики видят все записи ОП; но надо отметить, что эта региональная общественная палата занимает 17 место в рейтинге активности среди 18 палат, фактически — последнее, так как РОП Брянской области сообщества «ВКонтакте» не имеет.

Что касается общей статистики по региональным общественным палатам, то лишь у 7 РОП среднее число просмотров достигает 50% (и выше) от количества подписчиков; кроме РОП Костромской области, это: РОП Смоленской области, РОП Тверской области, РОП Владимирской области, РОП Ивановской области, РОП Тульской области, РОП Воронежской области. Лишь 1 из перечисленных региональных общественных палат (РОП Воронежской области) входит в топ-5 рейтинга активности РОП (по количеству записей).

Среднее количество лайков по отношению к количеству подписчиков сообществ РОП «ВКонтакте» при этом оказывается крайне низким: среднее количество лайков на записях в группах РОП находится в диапазоне от 0% до 4% от числа их подписчиков.

Обсуждение результатов

Результаты, полученные с помощью мониторинга, свидетельствуют о низком уровне обратной связи в сообществах региональных общественных палат субъектов ЦФО и демонстрируют общую тенденцию, заключающуюся в том, что подавляющее большинство общественных палат ЦФО нацелено на однонаправленное информирование интернет-аудитории о своей текущей деятельности, о наиболее значимых, с их точки зрения, событиях регионального и общенационального масштаба, т.е. на монологический, субъект-объектный формат коммуникации с обществом, а не на субъект-субъектный диалог, где населению региона не только транслируется тот или иной контент, но и отводится роль полноценного актора

интерсубъективного взаимодействия. Для оптимального же коммуникативного дискурса характерна «направленность на формирование двусторонних информационных потоков, обеспечивающих равноправную коммуникацию»¹⁷. В отличие от диалоговых интернет-технологий одностороннее информирование общества не требует от адресанта, т.е. от источника информации, обладания коммуникативными компетенциями. Для интернет-монолога вполне достаточно минимальных технико-технологических навыков для более или менее регулярного обновления контента на страничке в соответствующем виртуальном сообществе или соцсети. Цифровой интернет-диалог требует более высокого уровня компетентности, в том числе владения навыками медиации (посредничества), теории и практики аргументации, логики, риторики, PR и GR-технологий, коммуникативного менеджмента и т.д. Представляется, что ответственные за интернет-коммуникации в соответствующих ОП ЦФО такими знаниями и навыками не обладают, не обучались им и выполняют, возложенные на их обязанности, на непрофессиональной основе, от случая к случаю, без склонности к этому роду деятельности, желания и интереса. Материально-финансовые и кадровые ресурсы ОП РФ весьма ограничены и не способствуют качественным сдвигам в сфере коммуникации ОП ЦФО с интернет-пользователями социальной сети «ВКонтакте». Кроме того, ситуация осложняется и тем, что различные трудности цифровизации могут порождать «цифровые парадоксы»; авторы недавнего исследования, проведенного на примере системы здравоохранения, приходят к выводу о том, что эти явления («цифровые парадоксы») заключаются в «предпочтении устаревшим формам сохранения и передачи информации при очевидных преимуществах цифровых»¹⁸.

В качестве подтверждения высказанной нами гипотезы сошлемся на мониторинг сайтов общественных палат, проведенный почти десять лет тому назад. Т. Насриддинов и С. Карандашова в 2015 г. провели мониторинг официальных сайтов региональных общественных палат Российской Федерации на основе 36 разра-

¹⁷ Константинова Л.В., Чупина А.А. Коммуникативный дискурс общества и власти как новый формат взаимодействия в процессе легитимации политических решений // Вестник Поволжской академии государственной службы. 2012. № 1. С. 4–10.

¹⁸ Галицкая В.А., Мещерякова Н.Н. «Цифровые парадоксы» в системе здравоохранения // Вопросы государственного и муниципального управления. 2022. № 4. С. 176–196. DOI: 10.17323/1999-5431-2022-0-4-176-196

ботанных ими критериев по следующим направлениям: оснащенность сайта, обратная связь, новости и анонсы, информационная составляющая, прозрачность деятельности, актуальность контента на сайте. Мониторинг показывает, что интернет-сайты, «как значимый инструмент площадки общественно-государственного диалога, используются региональными палатами далеко не в полной мере»¹⁹. При этом выяснилась весьма любопытная с точки зрения авторов данной публикации, деталь: «наиболее проблемным полем сайтов региональных общественных палат является прозрачность деятельности самой палаты»²⁰. Даже отчеты о деятельности палат были представлены лишь на 32 сайтах из 82. Иными словами, эти институты гражданского общества, призванные обеспечивать инклюзивную транспарентность в диалоге власти и общества, сами оказались закрыты и непрозрачны для населения своих регионов. Таким образом, можно сделать вывод, что тенденция, обнаруженная еще в 2015 г., практически полностью совпадает с результатами нашего мониторинга, проведенного в конце 2023 г., хотя и на основе другой методологии.

Заключение

Проведенный анализ позволил сделать следующие выводы. В социальной сети «ВКонтакте» присутствуют паблики 17 из 18 региональных общественных палат, количество подписчиков в которых не превышает 1% от населения регионов. При этом жители регионов ничего не знают о деятельности своих региональных палат, а целенаправленной деятельности по вовлечению пользователей социальной сети не ведется. Можно выделить как лидеров по информационной открытости (региональные общественные палаты Белгородской, Калужской, Тульской и Липецкой области, города Москвы), так и аутсайдеров по информационной наполненности пабликов в социальной сети «ВКонтакте» (региональные общественные палаты Костромской, Орловской, Рязанской, Тверской и Ярославской областей). В ходе мониторинга удалось обнаружить 13 из 18 председателей региональных палат. Страницы председателей палат Костромской, Курской, Орловской, Тульской и города Москвы во «ВКонтакте» обнаружены не были. Проведенный мониторинг показал, что между информационной открытостью

¹⁹ Насриддинов Т., Карандашова С. Мониторинг официальных сайтов региональных общественных палат // Государственная служба. 2015. № 5 (97). С. 96–100.

²⁰ Там же. С. 99.

сообществ региональных общественных палат и активностью их председателей есть определенные положительные взаимосвязи. По всем 6 количественным параметрам наиболее активно себя проявляют подписчики сообществ РОП г. Москвы, РОП Тульской области и РОП Московской области. При этом по собственной активности (количеству записей) данные региональные общественные палаты находятся на 3, 4 и 9 местах соответственно, то есть в первой половине рейтинга активности. Низкий уровень обратной связи наблюдается в группах РОП Тверской области и РОП Костромской области, которые находятся на 13 и 17 местах соответственно в рейтинге актива сообществ региональных общественных палат в социальной сети «ВКонтакте».

Проанализировав перспективы цифровизации в сфере публичного управления, В.В. Зотов и Л.А. Василенко²¹ пришли к выводу о необходимости преодоления имеющихся препятствий по использованию потенциала социальных медиа в публичном управлении, и разработки системы стимулирования как граждан, так и чиновников для проявления активности в социально-сетевом взаимодействии. Данный вывод справедливо транспонируется и в отношении региональных общественных палат как медиаторов между властью и обществом.

Кроме того, как демонстрируют результаты опроса, проведенного РАНХиГС в 2023 г., среди россиян достаточно высок уровень готовности к использованию цифровых технологий²², что свидетельствует о наличии у населения возможностей для конструктивного диалога с властью посредством общественных палат. Дело за региональными общественными палатами.

Ограничения исследования связаны с отсутствием на сайтах РОП ссылок на страницы председателей РОП в социальных сетях. Остаются сомнения по вопросу о точности определения присутствия председателей РОП в социальной сети «ВКонтакте»: есть вероятность, что не отмеченные нами страницы некоторых из них существуют, но не были обнаружены. Для того чтобы свести

²¹ Зотов В.В., Василенко Л.А. Цифровая трансформация публичного управления: единство сервисно-цифровых и социально-сетевых аспектов // Вопросы государственного и муниципального управления. 2023. № 3. С. 26–47. DOI: 10.17323/1999-5431-2023-0-3-26-47

²² Южаков В.Н., Покида А.Н., Зыбуновская Н.В., Старостина А.Н. Цифровизация взаимодействия граждан и государства: оценка гражданами эффектов, рисков и перспектив // Вопросы государственного и муниципального управления. 2023. № 2. С. 33–73. DOI: 10.17323/1999-5431-2023-0-2-33-73

к минимуму риск не найти профили председателей РОП «ВКонтакте», привлекались дополнительные источники информации: сообщества региональных палат в социальной сети «ВКонтакте» (проверялась подписка председателя на группу палаты, в которой он состоит), межличностные связи (проверялись связи между членами общественных палат посредством поиска новых имен в разделе «Друзья» на найденных страницах членов конкретных РОП), сторонние ресурсы (сайты в сети Интернет), позволяющие определить род деятельности председателей РОП и найти связанные с их деятельностью сообщества в социальной сети «ВКонтакте», а председателей РОП — в списке подписчиков этих сообществ. Принимая в расчет описанные способы поиска страниц, принятые меры можно считать достаточными для определения присутствия председателей ОП регионов «ВКонтакте». Кроме того, необходимо также учитывать погрешности, имеющиеся у каждого измерения.

Перспективы исследования. Весьма перспективным является изучение взаимосвязи между активностью сообществ РОП и глав тех регионов, в которых действуют общественные палаты. Гипотеза для будущего исследования может быть сформулирована как исследование степени активности глав субъектов РФ в социальных сетях и общей активности сообществ региональных общественных палат.

Априорно можно предположить, что главы регионов, отличающиеся более высокой степенью интернет-активности на платформах наиболее популярных российских социальных сетей, выступают в роли драйверов, задающих своим личным примером повышенную интернет-активность со стороны других государственных и муниципальных акторов региональной цифровой сферы интернет-дискурса. И, наоборот, там, где главы субъектов федерации лишь формально присутствуют в виртуальной сфере, избегают прямого транспарентного диалога с населением региона, и другие институциональные субъекты коммуникации не проявляют высокой степени интернет-активности на платформах социальных сетей.

Литература

Абрамов В.И., Андреев В.Д. Анализ стратегий цифровой трансформации регионов России в контексте достижения национальных целей // Вопросы государственного и муниципального управления. 2023. № 1. С. 89–119. DOI: 10.17323/1999-5431-2023-0-1-89-119

Брянцев И.И., Чепляев В.Л. Специфика интеграции акторов публичной политики в системе взаимодействия власти и общества // Среднерусский вестник общественных наук. 2017. Т. 12. № 3. С. 137–149. DOI: 10.22394/2071-2367-2017-12-3-137-149

Вавилов Н.С. Роль гражданского общества в обеспечении гласности местного самоуправления // Административное и муниципальное право. 2016. № 2(98). С. 132–138. DOI: 10.7256/1999-2807.2016.2.17339

Галицкая В.А., Мещерякова Н.Н. «Цифровые парадоксы» в системе здравоохранения // Вопросы государственного и муниципального управления. 2022. № 4. С. 176–196. DOI: 10.17323/1999-5431-2022-0-4-176-196

Евстифеев Р.В. Общественные палаты субъектов Российской Федерации в системе управления региона: основные проблемы функционирования и оценки эффективности работы // Научный результат. Социология и управление. 2018. Т. 4. № 4. С. 87–100. DOI: 10.18413/2408-9338-2018-4-4-0-8

Зотов В.В., Василенко Л.А. Цифровая трансформация публичного управления: единство сервисно-цифровых и социально-сетевых аспектов // Вопросы государственного и муниципального управления. 2023. № 3. С. 26–47. DOI: 10.17323/1999-5431-2023-0-3-26-47

Клименков М.А. Институт Общественной палаты как медиатор между властью, обществом и экспертным сообществом (на примере Кемеровской области — Кузбасса) // Вестник Кемеровского государственного университета. Серия: Политические, социологические и экономические науки. 2020. Т. 5. № 4(18). С. 433–443. DOI: 10.21603/2500-3372-2020-5-4-433-443

Константинова Л.В., Чупина А.А. Коммуникативный дискурс общества и власти как новый формат взаимодействия в процессе легитимации политических решений // Вестник Поволжской академии государственной службы. 2012. № 1. С. 4–10.

Курбатов В.И. Социальный диалог: концептуальный анализ // Гуманитарий Юга России. 2014. № 1. С. 103–112.

Мухаметов Р.С., Буянов Н.А. Коллективный портрет членов общественной палаты Свердловской области // Вопросы управления. 2019. № 4(59). С. 6–14. DOI: 10.22394/2304-3369-2019-4-6-14

Насриддинов Т., Карандашова С. Мониторинг официальных сайтов региональных общественных палат // Государственная служба. 2015. № 5(97). С. 96–100.

Плотникова М.А. Коммуникативные ресурсы Общественной палаты по формированию общественного мнения: на примере муниципальной территории // Коммуникология. 2022. Т. 10. № 3. С. 103–115. DOI: 10.21453/2311-3065-2022-10-3-103-115

Пузанова Ж.В., Захарьян Д.А. Общественная палата Российской Федерации как инструмент взаимодействия общества и власти: подходы к оценке эффективности деятельности // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Политология. 2014. № 2. С. 52–59.

Решетникова И.В. Общественная палата в диалоге с органами государственной власти и институтами гражданского общества // Personality, society, state, law: problems of correlation and interaction: Materials of the VI international scientific conference, Prague, 15–16 октября 2017 года. Prague: Vedeckovydavatel'ske centrum Sociosfera-CZ s.r.o., 2017. С. 21–27.

Сунгуров А.Ю., Козлова Н.Н., Мамагулашвили Д.И. Общественные палаты как институты реализации патерналистской модели взаимодействия власти и общества: опыт Тверской области и Санкт-Петербурга // Полис. Политические исследования. 2020. № 3. С. 93–109. DOI: 10.17976/jpps/2020.03.07

Шахворостов Г.И., Агибалова О.Ю., Удалова Н.Е., Тимашова И.С. Взаимодействие Общественной палаты Воронежской области с органами государственной власти: практика, проблемы и направления совершенствования // Регион: системы, экономика, управление. 2021. № 4(55). С. 185–191. DOI: 10.22394/1997-4469-2021-55-4-185-191

Ужаков В.Н., Покида А.Н., Зыбуновская Н.В., Старостина А.Н. Цифровизация взаимодействия граждан и государства: оценка гражданами эффектов, рисков и перспектив // Вопросы государственного и муниципального управления. 2023. № 2. С. 33–73. DOI: 10.17323/1999-5431-2023-0-2-33-73

Dobrolyubova E.I. Evaluating digital government performance using surveys: international literature review and prospects for the future research // Public Administration Issues. 2022. No. 5. P. 152–181. DOI: 10.17323/1999-5431-2022-0-5-152-181

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРАХ:

Максименко Александр Александрович — доктор социологических наук, кандидат психологических наук, доцент, профессор факультета социальных наук Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики», Москва, Россия; *e-mail*: Maximenko.Al@gmail.com, ORCID: 0000-0003-0891-4950.

Зайцев Александр Владимирович — доктор политических наук, профессор кафедры философии, культурологии и социальных коммуникаций Костромского государственного университета, Кострома; *e-mail*: aleksandr-kostroma@mail.ru, ORCID: 0000-0003-4977-8828.

Зябликов Алексей Вячеславович — доктор исторических наук, профессор, заведующий кафедрой философии, культурологии и социальных коммуникаций Костромского государственного университета, Кострома, Россия; *e-mail*: a.zyablikov@yandex.ru, ORCID: 0000-0003-2054-0066.

Ахунзянова Фарид Тагировна — кандидат культурологи, доцент кафедры философии, культурологии и социальных коммуникаций Костромского государственного университета, Кострома; *e-mail*: farida.ahunzyano@mail.ru, ORCID: 0000-0000-0002-4610-5241.

ABOUT THE AUTHORS:

Maximenko A.A. — Doctor of Sociological Sciences, Candidate of Psychological Sciences, Associate Professor, Professor at the Faculty of Social Sciences, National Research University “Higher School of Economics,” Moscow, Russia; *e-mail*: Maximenko.Al@gmail.com, ORCID: 0000-0003-0891-4950.

Zaitsev A.V. — Doctor of Political Sciences, Professor at the Department of Philosophy, Cultural Studies, and Social Communications, Kostroma State University, Kostroma, Russia; *e-mail*: aleksandr-kostroma@mail.ru, ORCID: 0000-0003-0891-4950.

Zyablikov A.V. — Doctor of Historical Sciences, Professor, Head of the Department of Philosophy, Cultural Studies, and Social Communications, Kostroma State University, Kostroma, Russia; *e-mail*: a.zyablikov@yandex.ru, ORCID: 0000-0003-0891-4950.

Akhunzyanova F.T. — Candidate of Cultural Studies, Associate Professor at the Department of Philosophy, Cultural Studies, and Social Communications, Kostroma State University, Kostroma, Russia; *e-mail*: farida.ahunzyano@mail.ru, ORCID: 0000-0003-0891-4950.

ТЕОРИЯ И МЕТОДОЛОГИЯ УПРАВЛЕНИЯ



Научная статья

DOI: 10.55959/MSU2073-2643-21-2025-3-82-103

ДЬЯВОЛ КРОЕТСЯ В НАСТРОЙКАХ: ПОЧЕМУ ФИНАНСОВЫЕ ИНСТРУМЕНТЫ ПОДДЕРЖКИ МАЛОГО И СРЕДНЕГО ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСТВА ДАЮТ СБОИ?

Бакайкина А.В.

Российский экономический университет имени Г.В. Плеханова,
Москва, Российская Федерация
bakaykina.anna@gmail.com

Аннотация. В статье на базе анализа исследовательской литературы выявляются и анализируются инструментальные сбои четырех ключевых мер финансовой поддержки субъектов малого и среднего предпринимательства — гарантий, льготных кредитов, субсидий и грантов. В работе выделена концепция «инструментального сбоя» и сформирована типология примеров, которые приводят к нерациональному государственному вмешательству — завышенное или заниженное гарантийное покрытие, недифференцированные комиссии, чрезмерно низкие льготные ставки, несоразмерные субсидии и гранты, высокая доля рефинансирования и «серийных» получателей поддержки. Практическая значимость данной работы заключается в том, что она предлагает конкретные корректирующие меры для каждого типового сбоя — от оптимального диапазона гарантийного покрытия (50–80%) до плавающих комиссий и квот для небольших компаний — тем самым создавая основу для более точной настройки программ поддержки малого и среднего предпринимательства и повышения эффективности государственных расходов.

Ключевые слова: финансовая поддержка МСП, льготные кредиты, гарантии, субсидии, гранты, инструментальный сбой.

Для цитирования: Бакайкина А.В. Дьявол кроется в настройках: почему финансовые инструменты поддержки малого и среднего предпринимательства дают сбой? // Вестник Московского университета. Серия 21. Управление (государство и общество). 2025. Т. 22. № 3. С. 82–103.

Дата поступления в редакцию: 14.06.2025

THE DEVIL IS IN THE DETAILS: WHY SME FINANCE SUPPORT SCHEMES DERAILED?

Bakaykina A. V.

Plekhanov Russian University of Economics, Moscow, Russian Federation
bakaykina.anna@gmail.com

Abstract. Based on a review of the research literature, the article identifies and analyzes the instrumental failures of four key financial support measures for small and medium-sized enterprises (SMEs) — guarantees, concessional loans, subsidies, and grants. It introduces the concept of an “instrumental failure” and develops a typology of conditions that drive government intervention off course: excessive or insufficient guarantee coverage, undifferentiated fees, overly low concessional rates, disproportionate subsidies and grants, a high share of refinancing, and repeated (“serial”) beneficiaries. The study’s practical significance lies in the specific remedies it proposes for each failure — ranging from an optimal guarantee-coverage band of 50–80 percent to floating fees and quotas for smaller firms — thereby providing a foundation for more precisely calibrated SME-support programs and greater efficiency in public spending.

Key words: SME financial support, concessional loans, credit guarantee, subsidies, grants, instrument failure.

For citation: Bakaykina A. V. The devil is in the details: why SME finance support schemes derail? // Lomonosov Public Administration Journal. Series 21. 2025. Vol. 22. № 3. P. 82–103.

Received: 14.06.2025

Введение

Финансовые меры поддержки субъектов малого и среднего предпринимательства (МСП) играют значительную роль в государственной экономической политике как в России, так и за рубежом.

При этом вопросы повышения эффективности их практической реализации остаются актуальными, в том числе на современном этапе развития экономики (несмотря на значительное развитие количественных методов оценки эффективности и усовершенствования системы сбора и хранения информации, позволяющей использовать микроданные для анализа). Данная работа посвящена выявлению сравнительно новой категории — *инструментального сбоя* (ситуация, при которой параметры государственных мер поддержки превращают вмешательство государства в нерациональное) на примере четырех основных мер поддержки — гарантий, льготных кредитов, субсидий и грантов. Целью исследования является выделение и систематизация типовых сбоев инструментов финансовой поддержки МСП.

Типовые сбои возвратных инструментов поддержки МСП

В рамках данного раздела на основе анализа исследовательской литературы выделены и систематизированы типовые сбои функционирования двух наиболее часто используемых как в нашей стране, так и за рубежом инструментов поддержки субъектов МСП — гарантий и кредитов. Важно отметить, что идентификатором и в то же время источником *инструментального сбоя* является определенный параметр работы меры поддержки (как *ex-ante*, так и *ex-post*). Начнем рассмотрение типовых сбоев с гарантийного механизма (табл. 1).

Одним из наиболее чувствительных параметров, приводящих к неэффективному функционированию данной меры поддержки, является *уровень страхового покрытия* (*coverage*). Например, в работе (Uesugi et al., 2010¹) на примере программы кредитных гарантий Японии (*Special Credit Guarantee Program for Financial Stability*), действующей с 1998 г., было показано, что 100% страховое покрытие привело к снижению мотивации у коммерческих банков к качественному отбору заявок и последующему мониторингу выданных кредитов². В то же время полное покрытие риска государством вызвало рост количества стратегических дефолтов компаний, а суммарный размер страховых выплат в октябре 2004 г. превысил

¹ Uesugi I., Sakai K., Yamashiro G.M. The effectiveness of public credit guarantees in the Japanese loan market // *Journal of the Japanese and International Economies*. 2010. Vol. 24. Is. 4. 457–480.

² Размер страхового покрытия в Японии был снижен до 80% только в 2007 г., при этом в октябре 2008 г. он был снова возвращен до 100% (Saito, Tsuruta, 2018).

Типовые сбой гарантийных инструментов поддержки МСП и их корректировка

Параметр инструмента	Типовой сбой	Последствия	Возможная корректировка
Уровень покрытия	Высокое гарантийное покрытие приводит к отбору менее качественных заемщиков и росту дефолтов	Опportunистическое поведение, неэффективность госрасходов	Умеренный уровень покрытия (50–80%)
	Низкое гарантийное покрытие снижает заинтересованность коммерческих банков к использованию данных инструментов	Низкая дополнительность	
Размер комиссии	Низкая комиссия приводит к отбору менее качественных заемщиков и росту дефолтов	Опportunистическое поведение, низкая дополнительность, неэффективность госрасходов	Дифференцированные комиссии для заемщиков, привязка размера комиссии к административным расходам на реализацию инструмента
	Низкая комиссия также может способствовать реализации стратегии «снятия сливок» коммерческими банками и рефинансированию существующих проектов		
	Высокая комиссия приводит к низкой заинтересованности как коммерческих банков, так и конечных получателей в использовании инструмента	Низкая дополнительность	
Доля обеспеченных залогами кредитов	Использование залога в дополнение к гарантии снижает мотивацию коммерческих банков контролировать качество кредитов, а также способствует получению поддержки тех, кто и так бы ее получил	Низкая дополнительность, опportunистическое поведение, эффект «вытеснения»	Запрет на выдачу гарантии под кредиты, обеспеченные залогами

Таблица 1 (окончание)

Параметр инструмента	Типовой сбой	Последствия	Возможная корректировка
Доля рефинансированных кредитов	Высокая доля рефинансированных кредитов приводит к снижению экономического эффекта от реализации программы, а также не увеличивает доступность заемного финансирования	Оппортунистическое поведение, низкая дополнителность	Требования к минимальной доле новых кредитов, повышение ставки для конечных получателей в случае невыполнения требований
Доля отклоненных заявок	Низкие требования к заемщику приводят к снижению качества кредитных заявок, росту затрат на их отбор и снижению его качества, росту дефолтов	Оппортунистическое поведение, неэффективность госрасходов	Плавающая ставка комиссии, залог для высокорисковых заемщиков
	Низкие требования к заемщику также способствуют выдаче льготной поддержке существующим заемщикам, не являющимся финансово ограниченными	Низкая дополнителность, неэффективность госрасходов	
	Высокие требования к заемщикам приводят к снижению спроса на программу поддержки	Низкая дополнителность, неэффективность госрасходов	

Источник: составлено автором

2 трлн йен. Настолько высокий уровень покрытия, как правило, в целом вводится в период различных макроэкономических шоков (одним из недавних примеров стала пандемия COVID-19). В работе (Goffe et al., 2021³) показано, что уровень покрытия более 90% хоть в целом и стимулирует коммерческие банки выдавать как можно больше кредитов, но действительно может быть оправданным только в период серьезных кризисов из-за существенного риска

³ Goffe V., Hammersley J., Rustom E. Best Practices in the Operation of Partial Credit Guarantee Schemes. World Bank Group: Washington, DC, USA. 2021. 27 p.

возможных негативных последствий (прежде всего, оппортунистического поведения).

В то же время к сбоям в функционировании гарантийного механизма также может приводить и слишком низкий уровень покрытия. В частности, в работе (Gozzi, Schmukler, 2016⁴) показано, что установление неполного покрытия государством приводит к практическому решению дилеммы между тем, чтобы заставить коммерческие банки нести больший объем рисков и тем, чтобы сохранять заинтересованность у них в участии в подобных схемах, поэтому уровень покрытия должен быть не менее 50%. Решением инструментальных сбоев в случае, если они связаны с неоптимальным размером страхового покрытия, является его снижение/повышение до уровня 50–80%.

Размер комиссии также является важным параметром, который может приводить к сбоям в работе гарантийного механизма. При этом последствия некорректной работы данного параметра в случае с низким размером комиссии во многом определяются размером покрытия действующего гарантийного механизма. В частности, в случае, когда коммерческие банки самостоятельно несут минимальные риски (т.е. ситуация с минимальным *skin-in-the game*), последствия работы такого механизма во многом сводятся к случаю с полным покрытием (финансирование ненадежных клиентов). При этом снижение уровня покрытия в целом приводит к сокращению рисков оппортунистического поведения (у коммерческих банков появляется больше стимулов к проведению качественного отбора и последующему мониторингу выданных кредитов), в то время как низкая стоимость участия для субъектов МСП в программе поддержки может способствовать финансированию как ненадежных проектов, так и наоборот, хорошо знакомых клиентов коммерческих банков (реализация стратегии «снятия сливок») и даже рефинансированию существующих проектов. Чрезмерно высокий размер комиссии может способствовать низкой заинтересованности в использовании данной меры поддержки как со стороны коммерческих банков (снижается маржинальность бизнеса), так и конечных заемщиков (повышается стоимость заемных средств).

В исследовательской литературе сложилось несколько основных подходов к определению оптимального размера комиссии. В частности, минимальный ее уровень должен быть достаточным

⁴ Gozzi J.C., Schmukler S. Public Credit Guarantees and Access to Finance // Working Paper No. 1112. 2016. Warwick Economics Research Paper Series.

хотя бы для покрытия административных расходов государства⁵, в том числе для обеспечения требования к самодостаточности (Goffe et al., 2021⁶). В то же время как в научной литературе, так и на практике (например, в Венгрии, Индии, Нидерландах, США, Чили и др.) стали широко использоваться дифференцированные размеры комиссии в зависимости от определенных параметров — например, от риска субъекта МСП, срока кредитования, уровня гарантийного покрытия и даже уровня дефолтов коммерческого банка. В то же время в работе (Taghizadeh-Hesary et al., 2021⁷) предлагается использовать различный размер комиссии в зависимости от фазы экономического цикла: например, в период активного роста экономики следует увеличивать комиссии с целью предотвращения формирования пузырей, в то время как в период спада необходимо снижать комиссии для стимулирования спроса на кредиты со стороны МСП и учета ужесточения кредитных ограничений со стороны финансовых институтов.

Значимым параметром работы гарантийных механизмов является *доля обеспеченных залогами кредитов*. В исследовательской литературе (например, Benavente et al., 2006⁸) подчеркивается, что использование гарантии является решением в том случае, если у заемщика есть проблемы с залоговым обеспечением. В то же время сбоем является ситуация, при которой гарантийные инструменты выдаются по кредитам с залогами. В частности, на практике подобная ситуация была зафиксирована в работе чилийской программы частичных гарантий FOGAPE⁹: в 2009 г. 40% субъектов МСП получили поддержку с использованием физического залога. При этом дополнительное использование залогового обеспечения во многих случаях позволяет коммерческим банкам полностью нивелировать

⁵ При этом, например, в работе (Gozzi, Schmukler, 2016) указано, что размер комиссии должен покрывать также потенциальные убытки и альтернативную стоимость капитала.

⁶ Goffe V., Hammersley J., Rustom E. Best Practices in the Operation of Partial Credit Guarantee Schemes. World Bank Group: Washington, DC, USA. 2021. 27 p.

⁷ Taghizadeh-Hesary F., Yoshino N., Fukuda L. A model for calculating optimal credit guarantee fee for small and medium-sized enterprises // Economic Modelling. 2021. Vol. 95. P. 361–373.

⁸ Benavente J.M., Galetovic A., Sanhueza R. FOGAPE: An economic analysis // Serie Documentos de Trabajo. 2006. No. 222. Universidad de Chile.

⁹ Armenteros M., Artellini N., Hoppe A., Urizar M., Yaros B. Rethinking Fogape: An Evaluation of Chile's Partial Credit Guarantee Scheme // The Barcelona GSE Voice [Электронный ресурс]. URL: <https://gsstudentblog.wordpress.com/2014/09/01/rethinking-fogape-master-projects-2014/> (дата обращения: 06.07.2025).

риски в случае банкротства заемщика (Douette et al., 2014¹⁰). На практике залог не просто используется совместно с публичной гарантией, но и нередко его стоимость может кратко превышать размер кредита: так, в Молдове при реализации гарантийной программы Development Credit Authority требования коммерческих банков по залоговому обеспечению доходили до 200–300% от размера выдаваемого кредита (Ono, 2019¹¹). Таким образом, финансовые посредники могут выдавать практически безрисковые кредиты, которые получают те субъекты МСП, которые бы и так их получили. Решением данной проблемы может стать запрет на выдачу публичных гарантий в случае, если кредиты уже обеспечены залогом: во-первых, высокая доля гарантий с существующими залогами может являться свидетельством преимущественного обслуживания высококачественных заемщиков, которые не являются финансово ограниченными (либо приоритетного обслуживания коммерческими банками своих надежных клиентов); во-вторых, банки могут использовать государственные средства для нивелирования собственного риска или рефинансирования уже обеспеченных кредитов; в-третьих, в таком случае использование публичных гарантий может приводить к вытеснению с рынка частных гарантий.

Еще одним важным параметром работы гарантийного механизма является *доля рефинансированных кредитов*. С точки зрения целесообразности государственного вмешательства в экономику высокая доля рефинансированных кредитов может приводить к тому, что коммерческие банки будут перекладывать собственные риски по имеющимся кредитам на государство (при этом чем выше уровень покрытия, тем больше вероятность реализации подобного сценария при прочих равных условиях). В частности, в период пандемии COVID-19 в Италии использование кредитной гарантийной схемы привело к тому, что коммерческие банки оформляли гарантии на ранее выданные кредиты без гарантий (Altavilla et al., 2023¹²). Реализация подобного сценария может приводить

¹⁰ Douette A., Lesaffre D., Siebeke R. SMEs Credit Guarantee Schemes in Developing and Emerging Economies: Reflections, Setting-up Principles, Quality Standards. GIZ. 2014. 142 p.

¹¹ Ono T. How to Address Unique Risks in Agriculture Credit Guarantee Schemes: Lessons Learned from Credit Guarantees for Agriculture. World Bank Group: Washington, DC, USA. 2021. 42 p.

¹² Altavilla C., Ellul A., Pagano M., Polo A., Vlassopoulos T. Loan Guarantees, Bank Lending and Credit Risk Reallocation // ECGI Working Paper Series in Finance. 2023. Working Paper No. 944/2023.

к снижению предложения новых заемных средств для субъектов МСП, при этом сокращение доступности капитала скорее будет наблюдаться среди наиболее мелких заемщиков (микро- и малые компании). Решениями данной проблемы может являться введение требования к коммерческим банкам по минимальной доле новых (в том числе инвестиционных) кредитов, а также рост ставки для конечных получателей в случае нереализации новых проектов / невыполнения требований программы поддержки.

Значимым параметром работы гарантийного механизма также является *доля отклоненных заявок*. Как показано в исследованиях (Uesugi et al., 2010¹³; Saito, Tsuruta, 2018¹⁴) второй немаловажной причиной высокого уровня дефолтов вышеупомянутой программы в Японии являлся низкий уровень требований к конечным получателям поддержки (в том числе отсутствие дефолта, задолженности по налогам, положительный собственный капитал, а также случаев «приукрашивания» (window-dressing) бухгалтерской отчетности). Это привело к тому, что в связи со значительным объемом заявок на получение государственной поддержки качество их оценки было низким, а среди аппликантов присутствовало достаточно большое количество недобросовестных заемщиков. В то же время на практике также может реализоваться случай, когда низкая доля отказов (до момента исчерпания лимитов по поддержке) в целом связана с тем, что коммерческие банки осуществляют кредитование существующих заемщиков. При этом высокая доля отказов может свидетельствовать о наличии высоких требований к конечным получателям поддержки (или наличии жестких условий для предоставления поддержки), что приведет к низкой заинтересованности как у финансовых институтов, так и у конечных получателей в использовании гарантийного механизма. Повышению эффективности работы гарантийного механизма в целом может способствовать введение плавающих комиссий за гарантию в зависимости от уровня кредитного риска получателя поддержки, а с целью предотвращения стратегических дефолтов со стороны наи-

¹³ Uesugi I., Sakai K., Yamashiro G.M. The effectiveness of public credit guarantees in the Japanese loan market // Journal of the Japanese and International Economies. 2010. Vol. 24. Is. 4. 457–480.

¹⁴ Saito K., Tsuruta D. Information asymmetry in small and medium enterprise credit guarantee schemes: evidence from Japan // Applied Economics. 2018. Vol. 50. Is. 22. 2469–2485.

более рискованных субъектов МСП — требования к предоставлению залога (Uesugi et al., 2010¹⁵).

Применение других видов финансовой поддержки МСП также во многих случаях приводит к наличию определенных сбоев, наиболее распространенные из которых на примере работы льготных кредитов отражены в табл. 2.

Таблица 2

Типовые сбои льготных кредитов МСП и их корректировка

Параметр инструмента	Типовой сбой	Последствия	Возможная корректировка
Ставка по кредиту	Низкая ставка по кредитам может приводить к избыточному кредитованию либо надежных, либо высокорискованных заемщиков, реализации дискриминационной стратегии банками, искусственному стимулированию инвестиционной активности субъектов МСП	Оппортунистическое поведение, «эффект вытеснения», низкая дополнительность	Дифференцированная ставка, постепенный рост ставки и закрытие программы, проверка дискриминации в стоимости кредитования, квотирование по группам получателей поддержки
	Низкая ставка, не покрывающая затраты коммерческих банков, приводит к их незаинтересованности в участии в программе поддержки	Низкая дополнительность, неэффективность госрасходов	Повышение минимального уровня ставки до обеспечения приемлемой маржинальности продукта
Доля рефинансированных кредитов	Высокая доля рефинансированных кредитов приводит к снижению экономического эффекта от реализации программы (занятость, производительность труда, инвестиции), а также не увеличивает доступность заемного финансирования	Оппортунистическое поведение, низкая дополнительность	Требования к минимальной доле инвестиционных кредитов, повышение ставки для конечных получателей в случае невыполнения требований

¹⁵ Uesugi I., Sakai K., Yamashiro G.M. The effectiveness of public credit guarantees in the Japanese loan market // Journal of the Japanese and International Economies. 2010. Vol. 24. Is. 4. 457–480.

Таблица 2 (окончание)

Параметр инструмента	Типовой сбой	Последствия	Возможная корректировка
Доля отклоненных заявок	Низкие требования к заемщику приводят к снижению качества кредитных заявок, росту затрат на их отбор и снижению его качества, росту дефолтов	Оппортунистическое поведение, неэффективность госрасходов	Минимальный рейтинг, дифференциация ставок
	Низкие требования также могут приводить к выдаче кредитов наиболее надежным заемщикам	Низкая дополнительность, неэффективность госрасходов	Дифференциация ставок, максимальный рейтинг, минимальная доля микро-/малых компаний
	Высокие требования к заемщикам приводят к снижению спроса на программу поддержки	Низкая дополнительность, неэффективность госрасходов	Модификация требований в пользу адаптации к реальным условиям, упрощение процедур, компенсация транзакционных издержек

Источник: составлено автором

Субсидированная ставка по кредитам во многих случаях может приводить к существенным сбоям, которые проявляются как в работе коммерческих банков, предоставляющих заемное финансирование, так и в поведении получателей поддержки. С точки зрения коммерческих банков могут сложиться две противоположные ситуации — избыточное кредитование надежных заемщиков (реализация стратегии «снятия сливок»), либо поддержка низкоэффективных компаний. Так, первая ситуация была на практике отмечена при реализации программы льготных кредитов Казахстана (Business Roadmap Scheme) (Beenstock, 2025¹⁶). В то же время в Японии анализ выдачи льготных кредитов в условиях развития пандемии COVID-19, проведенный в работе (Hoshi et al.,

¹⁶ Beenstock M. Evaluating Subsidized Credit Policy in Kazakhstan with SME and Spatial Panel Data: First- and Second-Best Policy // Comparative Economic Studies. 2025. P. 1–29.

2023¹⁷) показал, что бóльшей вероятностью получить льготную поддержку обладали компании с низким кредитным рейтингом, что в совокупности с их невысокой эффективностью могло приводить к появлению в экономике «зомби»-компаний. С точки зрения компаний-получателей низкая ставка может стимулировать их чрезмерную инвестиционную активность (*overinvestment*) (Kayo et al., 2023¹⁸), что приводит к реализации проектов с отрицательной чистой приведенной стоимостью и может также способствовать росту банкротств среди получателей поддержки. В целом важно отметить, что использование льготных кредитов на рынке может способствовать возникновению эффекта «вытеснения» (*crowding-out effect*), прежде всего, частного капитала с кредитного рынка (Berger, Udell, 2006¹⁹). В то же время, если не ограничивать объемы кредитования определенных категорий заемщиков, то финансовые средства будут закономерно распределяться среди наиболее крупных компаний (подобная ситуация была отмечена в Бразилии).

Размер субсидированной ставки также является существенным параметром с точки зрения сопоставления с уровнем административных затрат и рисков коммерческих банков. Так, слишком низкий размер конечной ставки может приводить к тому, что коммерческие банки не будут заинтересованы в участии в программе. Подобная ситуация была зафиксирована в Таиланде при реализации программы льготных кредитов²⁰. При этом льготные финансовые ресурсы не всегда могут быть получены субъектами МСП по той ставке, по которой изначально предполагала программа. Например, в работе (Orlenas et al., 2024²¹) показано, что коммерческие банки часто предлагают клиентам, получающим льготные кредиты, более высокие ставки по другим банковским продуктам. В данном случае коммерческие банки, как правило, для реализации подобной дис-

¹⁷ Hoshi T., Kawaguchi D., Ueda K. Zombies, again? The COVID-19 business support programs in Japan // *Journal of Banking and Finance*. 2023. Vol. 147. P. 106–121.

¹⁸ Kayo E.K., da Silva W.E., Martelanc R. The two faces of subsidized loans // *Finance Research Letters*. 2023. Vol. 56. P. 104–149.

¹⁹ Berger A.N., Udell G.F. A more complete conceptual framework for SME finance // *Journal of Banking and Finance*. 2006. Vol. 20. Iss. 11. P. 2945–2966.

²⁰ Chantanusornsiri W. Soft loans tweaked for SME access Amendment agreed upon in principle // Bangkok Post [Электронный ресурс]. URL: <https://www.bangkokpost.com/business/general/2061563/soft-loans-tweaked-for-sme-access> (дата обращения: 06.07.2025).

²¹ Orlenas J.R.H., Pedraza A., Ruiz-Ortega C., Silva T. Market Power and the Transmission of Loan Subsidies // *The Review of Corporate Finance Studies*. 2024. Vol. 13. Iss. 4. P. 931–965.

криминационной стратегии выбирают более крупных заемщиков, которые могут предъявить спрос на широкий спектр программ — инвестиционные банковские услуги, депозиты и др.

Для корректировки подобных сбоев функционирования льготных кредитов следует использовать дифференцированные ставки, которые отражают риски субъектов МСП. Кроме того, возможным решением для нивелирования некорректного функционирования данного инструмента также является его постепенное сворачивание (например, ставка по льготным кредитам может плавно приближаться к рыночному уровню, после чего программа перестанет действовать). При этом дискриминационный эффект («скрытая» банковская маржа) может быть снижен за счет введения требования к коммерческим банкам по предоставлению информации о стоимости различных кредитных продуктов для заемщиков (в том числе по программам без государственной поддержки). В то же время снижению уровня смещения кредитования в сторону наиболее крупных заемщиков может являться введение квотирования по типам получателей поддержки (например, по размеру).

Еще одним важным параметром, приводящим к сбою функционирования инструмента льготного кредитования, является *доля рефинансированных кредитов*. В случае, если финансирование существующих кредитов не является целью (одной из целей) программы поддержки (как, например, в Венгрии программа Funding for Growth Scheme) (László, 2016²²), которая, например, может быть направлена на финансирование новых проектов, то высокая доля рефинансированных кредитов может свидетельствовать о низкой дополнителности инструмента поддержки, а общий доступ МСП к заемному капиталу в таком случае также не увеличивается. Например, в работе (Grimaldi, Ornelas, 2024²³) на примере бразильской программы Programa de Sustentação do Investimento в 2009–2015 гг. показано, что средние и крупные компании использовали субсидированные средства для рефинансирования имеющейся задолженности, что привело к отсутствию экономического эффекта от реализации данной программы среди этой категории получа-

²² László A. Impact of the Funding for Growth Scheme on the Hungarian economy // Financial and Economic Review. 2016. Vol. 15. Is. 4. P. 65–87.

²³ Grimaldi D., Ornelas J.R.H. Do Firms Need Cheaper Credit to Grow? investigating the effectiveness of subsidized earmarked loans // Working Paper Series 599. 2024. Banco Central Do Brasil.

телей поддержки и не привело к росту долговой нагрузки. Таким образом, коммерческим банкам было проще выдавать средства надежным заемщикам, которые заменяли «дорогой» долг более дешевым.

В качестве решений подобных проблем могут рассматриваться установление границы для объема инвестиционных кредитов для коммерческого банка в рамках программы (например, не менее 90% должны составлять инвестиционные кредиты, в противном случае необходимо будет вернуть деньги государству), а также наложение дополнительных условий на получателей поддержки (например, повышение ставки) в случае, если они не обеспечили прирост инвестиций или не увеличили численность занятых.

Еще одним параметром, который может приводить к сбоям работы данного инструмента поддержки, является *доля отклоненных заявок*. Слишком низкая доля отклоненных заявок связана, как правило, с низкими требованиями к потенциальным получателям поддержки (при этом эта ситуация может также усугубляться слишком мягкими условиями для коммерческих банков, например, высоким гарантированным доходом (*Hancké et al., 2021²⁴*)). Это может успешно работать в случаях, когда необходимо в сжатые сроки раздать как можно больше дешевых денег (например, в США в период COVID-19 реализовывалась программа Paycheck Protection Program, доля отклонений заявок по которой составила всего 6%) (*Autor et al., 2022²⁵*). В то же время практически автоматическое одобрение заявок часто ведет к низкому стимулу к проверке коммерческими банками качества потенциальных заемщиков и последующему мониторингу кредитов и, как следствие, — высокому уровню дефолтов. Например, в работе (*Das, 2021²⁶*) при анализе программ льготных кредитов в Великобритании (Bounce Back Loan Scheme) показано, что потери от ее реализации в результате невыплат или мошеннических заявок (fraudulent loan applications) оцениваются в 35–60% от общего объема поддержки.

²⁴ *Hancké B., Van Overbeke T., Voss D.* Similar but different? Comparing economic policy responses to the Corona Crisis in the UK and Germany // LEQS Paper No. 165/2020. 2021. London School of Economics.

²⁵ *Autor D., Cho D., Crane L.D., Goldar M., Lutz B., Montes J.K., Peterman W.B., Ratner D.D., Vallenaz V.D., Yildirmaz A.* The \$800 billion paycheck protection program: where did the money go and why did it go there? // Working Paper 29669. 2022. National Bureau of Economic Research.

²⁶ *Das A.* An Efficacy Assessment of Pandemic Driven Business Support Initiative // INM433 Visual Analytics. 2021. City University, London, UK.

При этом подобные ситуации также могут приводить к появлению «зомби-компаний» (Hancké, 2021²⁷). В то же время не исключено, что в отдельных случаях льготные кредиты будут преимущественно распределяться среди наиболее надежных заемщиков (т.е. будет реализовываться стратегия «снятия сливок»), которые в том числе могут получить средства на рефинансирование старых долгов.

Значимой проблемой также является высокая доля отклонения заявок. Так, в Великобритании при реализации льготных кредитных программ поддержки субъектов МСП во время COVID-19 более половины всех кредитных заявок были отклонены²⁸ в том числе из-за того, что субъекты МСП не могли доказать, что не имеют других источников финансирования. В ЮАР подобная схема не работала (доля одобрений составила всего 27%) из-за того, что многие субъекты МСП уже сталкивались с финансовыми проблемами до пандемии и не могли пройти стандартные процедуры скоринга²⁹.

В случае с низким уровнем отклонения решениями могут быть введение минимального рейтинга скоринга (для предотвращения смещения качества кредитного портфеля в сторону высокорисковых заемщиков), повышение ставки для коммерческих банков — в случае роста уровня дефолта выше определенного порогового уровня. Для предотвращения реализации стратегии «снятия сливок» возможно введение квоты на минимальную долю микро- и малых предприятий среди получателей поддержки. С целью нивелирования сбоя, вызванного слишком высокими требованиями к заемщикам, помимо их смягчения следует рассмотреть процедуру упрощенной выдачи кредитов (в случае, если их размер меньше определенного порогового уровня), использование альтернативных переменных для скоринга, частичную компенсацию транзакционных расходов коммерческих банков.

²⁷ Hancké B., Van Overbeke T., Voss D. Similar but different? Comparing economic policy responses to the Corona Crisis in the UK and Germany // LEQS Paper No. 165/2020. 2021. London School of Economics.

²⁸ Adler T. Most emergency coronavirus bank loan applications still being rejected // SmallBusiness.co.uk [Электронный ресурс]. URL: <https://smallbusiness.co.uk/most-emergency-coronavirus-bank-loan-applications-still-being-rejected-2550159/> (дата обращения: 06.07.2025).

²⁹ Banks have only approved 27% of COVID-19 loan scheme applications // News24 [Электронный ресурс]. URL: <https://www.news24.com/business/banks-have-only-approved-27-of-covid-19-loan-scheme-applications-20201207> (дата обращения: 06.07.2025).

Типовые сбой безвозвратных финансовых инструментов поддержки МСП

Важным также представляется анализ сбоев безвозвратных инструментов финансовой поддержки субъектов МСП на примере двух наиболее распространенных мер — субсидий и грантов. В связи с тем, что они по сути обладают схожими параметрами, приводящими к появлению инструментальных сбоев, то рассмотрим их в дальнейшем в рамках единого подхода (табл. 3).

Важным параметром для идентификации сбоя работы безвозвратных инструментов поддержки субъектов МСП является размер компенсации. Так, малый размер субсидии/гранта может приводить к тому, что государственные средства используются компаниями на проекты, которые были бы реализованы в любом случае даже без субсидирования, что свидетельствует о низкой дополнителности (Shroj et al., 2021³⁰), подобное нередко наблюдается среди наиболее крупных и зрелых получателей поддержки. В случае, если безвозмездные программы больше связаны с антикризисной поддержкой, то небольшой размер помощи может приводить к недостижению целей государственного вмешательства. Это особенно ярко проявилось в период COVID-19. Например, в Канаде действовала программа Temporary Wage Subsidy, которая покрывала всего 10% фонда оплаты труда, в результате малый бизнес продолжил сокращать персонал, а правительство было вынуждено повысить размер субсидий в рамках другой программы поддержки.

В свою очередь крупные субсидии/гранты могут приводить к эффекту «неожиданной выгоды» (windfall effect), в этом случае получатели поддержки замещают заемный капитал или собственные средства дешевыми государственными деньгами, и в результате возникает «эффект вытеснения» (Zúñiga-Vicente et al., 2014³¹). Например, реализация инвестиционных грантов в Италии (Закон 488/1992) привела к переносу получателями «вперед» инвестиций и вытеснению возможностей конкурентов (Bronzini, De Blasio, 2006³²). В США реализация грантовой программы, направленной на стимулирование НИОКР субъектов МСП (Small Business Innovation

³⁰ *Srroj S., Lapinski M., Walde J.* Impact evaluation of business development grants on SME performance // Small Business Economics. 2021. Vol. 57. P. 1285–1301.

³¹ *Zúñiga-Vicente J.Á., Alonso-Borrego C., Forcadell F.J., Galán J.I.* Assessing the effect of public subsidies on firm R&D investment: a survey // Journal of economic surveys. 2014. Vol. 28. Is.1. P. 36–67.

³² *Bronzini R., De Blasio G.* Evaluating the impact of investment incentives: The case of Italy's Law 488/1992 // Journal of urban Economics. 2006. Vol. 60. Is. 2. P. 327–349.

**Типовые сбои работы безвозвратных инструментов поддержки
МСП и их корректировка**

Параметр	Типовой сбой	Последствия	Возможная корректировка
Размер поддержки	Небольшой размер субсидии / гранта приводит к реализации проектов, которые и так были бы реализованы, либо не приводит к достижению целей инструмента	Низкая дополнителность, неэффективность госрасходов	Нижний порог поддержки, квотирование по определенным признакам
	Большие гранты/ субсидии приводят к вытеснению частного капитала государственным	Эффект «вытеснения», неэффективность госрасходов	Прогрессивная шкала софинансирования, возможность конвертации безвозмездной субсидии в заём, введение плавающих лимитов субсидий/грантов
Доля «серийных» получателей	Высокая доля «серийных» получателей может приводить к снижению охвата меры поддержки, невыполнению ее целей, а также вытеснению частного капитала	Низкая дополнителность, эффект «вытеснения», неэффективность госрасходов	Ограничение попыток получения поддержки, введение обязательного порога на новичков
Доля отказов	Высокая доля отказов приводит к росту административных расходов, удлинению инвестиционного цикла, снижению доверия к государству	Низкая дополнителность, неэффективность госрасходов	Двухэтапная процедура рассмотрения документов, введение максимального количества попыток рассмотрения документов
	Низкая доля отказов приводит к рискам коррупции/мошенничества, снижению дополнителности, вытеснению частного капитала дешевыми государственными деньгами	Низкая дополнителность, эффект «вытеснения», неэффективность госрасходов	Требование к софинансированию проекта, выборочный аудит реализуемых проектов

Источник: составлено автором

Research) привела к вытеснению грантовыми деньгами собственных вложений компаний (доллар-к-доллару), а также не привела к росту занятости (Wallsten, 2000³³).

Для предотвращения появления данного сбоя целесообразным представляется установление нижнего порога поддержки (например, в процентах от объема капитальных затрат или предполагаемой прибыли от реализации проекта), введение квот на поддержку компаний определенного возраста или отрасли, что позволит, например, направлять более высокую долю финансирования более молодым и высокотехнологичным компаниям. В то же время в случае с крупными грантами/субсидиями возможно введение прогрессивной шкалы софинансирования (чем выше размер безвозмездной помощи, тем выше должна быть доля собственных/привлеченных средств), конвертация субсидии в низкопроцентный заём в случае невыполнения определенных критериев, введение плавающих лимитов субсидий/грантов в зависимости от отрасли и возраста получателя поддержки.

Еще одним важным параметром, свидетельствующем о потенциальном сбое в работе инструментов безвозмездной поддержки является *высокая доля «серийных» получателей*³⁴, что приводит к снижению дополнителности поддержки за счет привлечения новых получателей (падает охват), вытеснению собственных/заемных средств (получатели «подсаживаются» на бесплатные деньги от государства), искажению стимулов менеджмента получателей (за счет «охоты» за грантами, а не реализации новых проектов). Например, в работе (Link, Swan, 2024³⁵) на примере программы Small Business Innovation Research в США была выявлена отрицательная взаимосвязь между количеством прошлых грантов и уровнем коммерциализации проектов (чем больше исторических «наград» получала компания, тем ниже вероятность вывода продукта на рынок). В качестве решений подобной проблемы может являться установление лимита на получение типовых грантов/субсидий компанией

³³ Wallsten S.J. The Effects of Government-Industry R&D Programs on Private R&D: The Case of the Small Business Innovation Research Program // The RAND Journal of Economics. 2000. Vol. 31. Is. 1. P. 82–100.

³⁴ В данной работе под «серийными» получателями поддержки будут пониматься компании, которые получают одни и те же меры поддержки два и более раза (в отличие от повторных получателей, пользующихся инструментами поддержки повторно) и для которых использование государственных средств скорее становится уже частью стратегии поведения.

³⁵ Link A.N., Swann C.A. SBIR mills and the US Department of Defense // The Journal of Technology Transfer. 2024. Vol. 49. P. 2306–2335.

в течение 3–5 лет, а также введение квоты на компании, которые не были получателями подобной поддержки ранее.

Свидетельством инструментального сбоя также может являться высокая или низкая *доля отказов в получении поддержки*. В частности, низкая доля отказов может быть связана с непрозрачностью процедур отбора и наличием нелимитированного количества попыток для подачи документов. Так, подобная ситуация наблюдалась при реализации программы Horizon 2020 в Европейском союзе: в первой фазе доля успешных заявок составила всего 4,7%, в то время как во второй — 8,6%³⁶, что привело к росту административных расходов на реализацию программы, удлинению цикла финансирования проектов, снижению доверия к государственной помощи. Подобная ситуация также наблюдалась в Великобритании при реализации программы Innovate UK, в которой в июле 2022 г. доля отказов превышала 95%³⁷, что привело к необходимости компаний обращаться за услугами финансовых посредников для получения государственной поддержки.

В то же время противоположной ситуацией является слишком низкая доля отказов. Например, при реализации программы Paycheck Protection Program в США в 2020–2021 гг. государственную поддержку получили 94% всех подходящих компаний (Autor et al., 2022³⁸), из которых порядка 4,3 млн фактов поддержки было осуществлено в отношении потенциально обманных схем³⁹, что является прямым результатом слабого предварительного отбора. Таким образом, слабый скрининг приводит к тому, что средства одобряются всем получателям даже в результате фальсификации данных. Это также способствует низкой отдаче бюджетных средств

³⁶ Brenninkmeijer A., Debets R., Sweeney J., Vazquez Rivera J.A., Garrido-Lestache Angulo A., Codd W., Montorio M. The SME Instrument in action: an effective and innovative programme facing challenges // European Court of Auditors Special Report. 2020. No. 2. 67 p.

³⁷ New Data Reveals Fierce Competition for Smart Grants // GrantTree [Электронный ресурс]. URL: <https://granttree.co.uk/blog/grant-funding/new-data-reveals-fierce-competition-for-smart-grants/> (дата обращения: 06.07.2025).

³⁸ Autor D., Cho D., Crane L.D., Goldar M., Lutz B., Montes J.K., Peterman W.B., Ratner D.D., Vallenaz V.D., Yildirmaz A. The \$800 billion paycheck protection program: where did the money go and why did it go there? // Working Paper 29669. 2022. National Bureau of Economic Research.

³⁹ Schwellenbach N., Gordon N., Moulton S., Garvey L. The Great Pandemic Swindle: Feds Botched Review of Billions in Suspect PPP Loans // POGO: Project on Government oversight [Электронный ресурс]. URL: <https://www.pogo.org/investigations/the-great-pandemic-swindle-feds-botched-review-of-billions-in-suspect-ppp-loans> (дата обращения: 06.07.2025).

из-за того, что государственная поддержка размывается по слишком широкому кругу получателей.

В качестве решений высокой доли отказов целесообразным представляется введение двухэтапной процедуры рассмотрения документов (экспресс-этапа для первичного скрининга и далее более детальное рассмотрение для потенциально успешных заявок), регламентация процедур рассмотрения документов, введение максимального количества попыток рассмотрения документов (например, не более 3). В случае низкой доли отказов необходимо ввести требование к софинансированию проекта, а также проводить выборочный аудит уже реализуемых проектов (с возможностью возврата субсидии в полном объеме при нарушении требований).

Заключение

В рамках данной работы на примере четырех наиболее часто используемых мер государственной поддержки МСП было показано, что их эффективность может быть существенно снижена за счет неверной настройки параметров мер. В частности, анализ показал, что в гарантийных схемах к появлению сбоя приводит избыточное страховое покрытие, неоптимальный размер комиссии, применение залогов и большой удельный вес рефинансирования, что поощряет оппортунистическое поведение и снижает дополнителность финансирования. Для льготных кредитов ключевые риски проявляются в применении стратегии «снятия сливок» и поддержке «зомби»-компаний, слабой мотивации коммерческих банков при низкой ставке и подмене новых проектов рефинансированием старых долгов. В то же время безвозмездные инструменты поддержки — субсидии и гранты — становятся неэффективными в случае, если их размер слишком мал, чтобы изменить поведение субъектов МСП, или слишком велик, создавая тем самым «неожиданную выгоду» для компании. Это особенно важно в условиях, когда компании являются «серийными» получателями поддержки. В то же время эффективность инструментов поддержки возрастает в случае, когда параметры гибко дифференцируются по риску, фазам экономического цикла и типам получателей, когда вводятся пороги на долю новых проектов, квоты для микро- и малых компаний и др. Дальнейшими направлениями исследования могут являться: эмпирическое выявление «критических порогов» параметров (в частности, доли гарантийного покрытия, размера субсидируемой ставки и поддержки на 1 заемщика), составление

и практическая апробация чек-листа показателей, которые могут приводить к инструментальным сбоям.

Литература

Altavilla C., Ellul A., Pagano M., Polo A., Vlassopoulos T. Loan Guarantees, Bank Lending and Credit Risk Reallocation // ECGI Working Paper Series in Finance. 2023. Working Paper No. 944/2023.

Autor D., Cho D., Crane L.D., Goldar M., Lutz B., Montes J.K., Peterman W.B., Ratner D.D., Vallenaz V. D., Yildirmaz A. The \$800 billion paycheck protection program: where did the money go and why did it go there? // Working Paper 29669. 2022. National Bureau of Economic Research.

Beenstock M. Evaluating Subsidized Credit Policy in Kazakhstan with SME and Spatial Panel Data: First- and Second-Best Policy // Comparative Economic Studies. 2025. P. 1–29.

Benavente J.M., Galetovic A., Sanhueza R. FOGAPE: An economic analysis // Serie Documentos de Trabajo No. 222. Universidad de Chile. 2006.

Berger A.N., Udell G.F. A more complete conceptual framework for SME finance // Journal of Banking and Finance. 2006. Vol. 20. Is.11. P. 2945–2966.

Brenninkmeijer A., Debets R., Sweeney J., Vazquez Rivera J.A., Garrido-Lestache Angulo A., Codd W., Montorio M. The SME Instrument in action: an effective and innovative programme facing challenges // European Court of Auditors Special Report. 2020. No. 2. 67 p.

Bronzini R., De Blasio G. Evaluating the impact of investment incentives: The case of Italy's Law 488/1992 // Journal of urban Economics. 2006. Vol. 60. Is. 2. P. 327–349.

Das A. An Efficacy Assessment of Pandemic Driven Business Support Initiative // INM433 Visual Analytics. 2021. City University, London, UK.

Douette A., Lesaffre D., Siebeke R. SMEs Credit Guarantee Schemes in Developing and Emerging Economies: Reflections, Setting-up Principles, Quality Standards. GIZ. 2014. 142 p.

Goffe V., Hammersley J., Rustom E. Best Practices in the Operation of Partial Credit Guarantee Schemes. World Bank Group: Washington, DC, USA. 2021. 27 p.

Gozzi J.C., Schmukler S. Public Credit Guarantees and Access to Finance // Working Paper No. 1112. 2016. Warwick Economics Research Paper Series.

Grimaldi D., Ornelas J.R.H. Do Firms Need Cheaper Credit to Grow? investigating the effectiveness of subsidized earmarked loans // Working Paper Series 599. 2024. Banco Central Do Brasil.

Hancké B., Van Overbeke T., Voss D. Similar but different? Comparing economic policy responses to the Corona Crisis in the UK and Germany // LEQS Paper No. 165/2020. 2021. London School of Economics.

Hoshi T., Kawaguchi D., Ueda K. Zombies, again? The COVID-19 business support programs in Japan // Journal of Banking and Finance. 2023. Vol. 147. P. 106–121.

Kayo E.K., da Silva W.E., Martelanc R. The two faces of subsidized loans// Finance Research Letters. 2023. Vol. 56. P. 104–149.

László A. Impact of the Funding for Growth Scheme on the Hungarian economy // Financial and Economic Review. 2016. Vol. 15. Is. 4. P. 65–87.

Link A. N., Swann C. A. SBIR mills and the US Department of Defense // The Journal of Technology Transfer. 2024. Vol. 49. P. 2306–2335.

Ono T. How to Address Unique Risks in Agriculture Credit Guarantee Schemes: Lessons Learned from Credit Guarantees for Agriculture. Word Bank Group: Washington, DC, USA. 2021. 42 c.

Orlenas J.R.H., Pedraza A., Ruiz-Ortega C., Silva T. Market Power and the Transmission of Loan Subsidies // The Review of Corporate Finance Studies. 2024. Vol. 13. Is. 4. P. 931–965.

Saito K., Tsuruta D. Information asymmetry in small and medium enterprise credit guarantee schemes: evidence from Japan // Applied Economics. 2018. Vol. 50. Is. 22. 2469–2485.

Srhoj S., Lapinski M., Walde J. Impact evaluation of business development grants on SME performance // Small Business Economics. 2021. Vol. 57. P. 1285–1301.

Taghizadeh-Hesary F., Yoshino N., Fukuda L. A model for calculating optimal credit guarantee fee for small and medium-sized enterprises // Economic Modelling. 2021. Vol. 95. P. 361–373.

Uesugi I., Sakai K., Yamashiro G.M. The effectiveness of public credit guarantees in the Japanese loan market // Journal of the Japanese and International Economies. 2010. Vol. 24. Is. 4. 457–480.

Wallsten S.J. The Effects of Government-Industry R&D Programs on Private R&D: The Case of the Small Business Innovation Research Program // The RAND Journal of Economics. 2000. Vol. 31. Is. 1. P. 82–100.

Zúñiga-Vicente J. Á., Alonso-Borrego C., Forcadell F.J., Galán J.I. Assessing the effect of public subsidies on firm R&D investment: a survey // Journal of economic surveys. 2014. Vol. 28. Is.1. P. 36–67.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ:

Бакайкина Анна Владимировна — к.э.н., Российский экономический университет имени Г.В. Плеханова, Москва, Российская Федерация; *e-mail*: bakaykina.anna@gmail.com

ABOUT THE AUTHOR:

Anna V. Bakaykina — PhD, Plekhanov Russian University of Economics, Moscow, Russian Federation; *e-mail*: bakaykina.anna@gmail.com

Научная статья



DOI: 10.55959/MSU2073-2643-21-2025-3-104-122

ПОЛИТИЧЕСКИЙ МАРКЕТИНГ: ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ И СОВРЕМЕННЫЕ ИССЛЕДОВАНИЯ

Сайфатова А.Р.

Московский государственный университет имени М.В. Ломоносова, Москва,
Российская Федерация

SayfatovaAR@sra.msu.ru

Аннотация. В статье рассматриваются теоретико-методологические аспекты политического маркетинга как сложного междисциплинарного явления, находящегося на стыке теорий массовых коммуникаций, электорального поведения и рыночного регулирования. Автор подробно анализирует историческое развитие политического маркетинга от античных форм пропаганды и агитации до современных практик применения цифровых технологий и социальных сетей в политической коммуникации. Особое внимание уделено изменению роли маркетинговых инструментов в условиях демократизации общества и растущей конкуренции между политическими субъектами. Отмечается двойственный характер политического маркетинга, который проявляется одновременно как технология мобилизации электората и как инструмент долгосрочного воздействия на политическое сознание граждан и формирование их идентичностей. Важной частью статьи является анализ дискуссионных вопросов относительно границ допустимого воздействия на аудиторию, в том числе рассмотрение этических проблем и различий между информированием и манипуляцией общественным сознанием. С помощью библиометрического анализа автор систематизирует данные о развитии рассматриваемого научного направления, выявляя динамику публикационной активности российских исследователей и отмечая недостаточную представленность их работ в международных научных базах. Делается вывод о необходимости привлечения к изучению политического маркетинга новых подходов из областей когнитивной психологии, цифровой социологии, а также изучения влияния алгоритмических технологий и искусственного интеллекта на политическую коммуникацию. В заключении статьи подчеркивается важность усиления прозрачности и ответственности политического маркетинга перед обществом, особенно в контексте глобальной

цифровизации и медиатизации политических процессов. Перспективным направлением дальнейших исследований обозначается изучение механизмов противодействия дезинформации и разработка этических стандартов цифровой политической коммуникации.

Ключевые слова: политический маркетинг, маркетинговые технологии, манипуляция, библиометрический анализ, электоральный процесс.

Для цитирования: Сайфатова А.Р. Политический маркетинг: теоретические основы и современные исследования // Вестник Московского университета. Серия 21. Управление (государство и общество). 2025. Т. 22. № 3. С. 104–122.

Дата поступления в редакцию: 27.06.2025

POLITICAL MARKETING: THEORETICAL FOUNDATIONS AND MODERN RESEARCH

Sayfatova A.R.

Lomonosov Moscow State University, Moscow, Russian Federation

SayfatovaAR@spa.msu.ru

Abstract. The article examines the theoretical and methodological aspects of political marketing as a complex interdisciplinary phenomenon located at the intersection of theories of mass communications, electoral behavior and market regulation. The author analyzes in detail the historical development of political marketing from ancient forms of propaganda and agitation to modern practices of using digital technologies and social networks in political communication. Special attention is paid to the changing role of marketing tools in the context of the democratization of society and the growing competition between political actors. The dual nature of political marketing is noted, which manifests itself simultaneously as a technology for mobilizing the electorate and as a tool for long-term influence on the political consciousness of citizens and the formation of their identities. An important part of the article is the analysis of controversial issues regarding the limits of acceptable influence on the audience, including consideration of ethical issues and the differences between informing and manipulating public consciousness. Using bibliometric analysis, the author systematizes data on the development of this scientific field, revealing the dynamics of the publication activity of Russian researchers and noting the lack of representation of their work in international scientific databases. It is concluded that it is necessary to involve new approaches from the fields of cognitive psychology, digital sociology, as well as studying the influence of algorithmic technologies and artificial intelligence on political communication in the study of political marketing. The article concludes by emphasizing the

importance of enhancing transparency and responsibility of political marketing to society, especially in the context of global digitalization and the mediatization of political processes. A promising area of further research is the study of mechanisms for countering disinformation and the development of ethical standards for digital political communication.

Key words: political marketing, marketing technologies, manipulation, bibliometric analysis, electoral process.

For citation: Sayfatova A.R. Political marketing: theoretical foundations and modern research // Lomonosov Public Administration Journal. Series 21. 2025. Vol. 22. № 3. P. 104–122.

Received: 27.06.2025

Введение

В условиях трансформации политического пространства и уложения механизмов управления общественным сознанием политический маркетинг все в большей степени приобретает черты комплексного междисциплинарного феномена. Его концептуальные основания формируются на стыке теорий массовых коммуникаций, электорального поведения и рыночного регулирования, что обуславливает необходимость их углубленного теоретико-методологического осмысления. Вполне уместно рассматривать политический процесс сквозь призму маркетинговых стратегий, что подтверждают и современные исследовательские подходы, где политика предстает «...как специфический рынок, как пространство взаимного обмена и конкуренции, где успех зависит от умений и навыков выгодно продать “политический товар”»¹. Такой ракурс позволяет сосредоточиться на глубоком анализе самого явления политического маркетинга не только как технологии электорального воздействия, но и как концепции, способной объяснить закономерности формирования и трансформации политической реальности. Несмотря на возрастающий интерес к данному направлению, остается множество дискуссионных аспектов, касающихся как эволюции политического маркетинга, так и структуры его методологических оснований. В этой связи особую значимость приобретает систематизация существующих теоретических моделей, критический анализ эпистемологических оснований технологий политического маркетинга, а также оценка степени их научной разработанности с

¹ Пушкарева Г.В. Политический брендинг: разворот к символической политике // Полис. Политические исследования. 2022. № 4. С. 95.

применением библиометрического инструментария. Новизна работы заключается в комплексном подходе, объединяющем теоретико-методологический анализ и эмпирическое исследование на основе библиометрического анализа. Цель статьи — выявить ключевые этапы развития политического маркетинга и его методологические особенности. Задачи исследования включают анализ генезиса политического маркетинга, рассмотрение современных подходов и технологий, а также проведение библиометрического анализа соответствующей публикационной активности.

Генезис политического маркетинга

В современном научном дискурсе наблюдается устойчивый рост числа исследований, посвященных маркетингу и его многообразным проявлениям, что обуславливает необходимость углубленного анализа эволюции данного направления. Маркетинг как область знаний формировался на основе изучения механизмов взаимодействия между организациями и обществом, постепенно распространяясь и на сферу политической деятельности.

На сегодняшний день существуют различные подходы к периодизации развития маркетинга. В частности, некоторые исследователи (Г.Б. Хотчкинс) прослеживают его истоки с античной эпохи, тогда как другие (Р. Фуллертон) относят зарождение маркетинговых механизмов к XVI в., акцентируя внимание на первых зафиксированных проявлениях рыночных стратегий в Англии². В этом контексте одной из ключевых вех в развитии политического маркетинга стал процесс переноса инструментов коммерческого маркетинга в политическую сферу. Однако как самостоятельное понятие «политический маркетинг» вошел в научный оборот лишь в 1956 г. благодаря С. Келли, который охарактеризовал данным термином технологии убеждающего воздействия в ходе избирательных кампаний³.

При этом практическое применение технологий политического маркетинга предшествовало их концептуальному оформлению. Примечательно, что элементы маркетинговых стратегий использовались задолго до XX в. — эта мысль, как представляется, нередко упускается из внимания даже в академических источниках. Про-

² *Владимирова А.В.* Истоки политического маркетинга // Вестник Московского университета. Серия 12. Политические науки. 2008. № 5. С. 90.

³ *Титалович А.Д.* Политический маркетинг: история формирования, концепции, дефиниции // Социально-политические науки. 2019. № 6. С. 28.

пагандистские методы убеждения и формирования общественного мнения применялись еще в Древнем Риме, когда государственные деятели активно использовали монеты, памятники и публичные выступления для укрепления своего политического имиджа, а философы, такие как Аристотель, разрабатывали теории убедительной коммуникации, применяемые политиками для влияния на общественное мнение. Более того, «...в Древнем Риме публичные речи и раздача монет с изображением императоров были ранними формами политического брендинга, направленными на создание имиджа правителя и лояльности среди населения»⁴. В XV в. изобретение печатного станка Иоганном Гутенбергом кардинально изменило политическую коммуникацию, сделав брошюры, книги и плакаты инструментами распространения политических идей. В XIX в. появление массовой прессы предоставило политикам новые инструменты влияния, что во многом предвосхитило развитие современного политического маркетинга.

Однако лишь в условиях демократизации общества и роста избирательной конкуренции в XX в. маркетинговые технологии приобрели системный характер. В этом смысле в 1930-е гг. в США элементы *public relations* активно использовались в рамках пропагандистской поддержки политических программ президента Ф.Д. Рузвельта, который, в свою очередь, использовал радио для проведения своих «Бесед у камина»⁵, создавая личную связь с избирателями. Как подчеркивает Суман Си, «политические партии и кандидаты, как правило, продвигают себя и свои программы избирателям посредством искусно выстроенной коммуникации, направленной на получение общественной поддержки, что широко известно как политический маркетинг»⁶. Это определение акцентирует внимание на ключевой роли стратегической коммуникации в электоральных процессах, что особенно актуализировалось во второй половине XX в.

В 1948 г. 33-й президент США Г.Э. Трумэн также задействовал средства аудиовизуальной коммуникации для укрепления связи с

⁴ The Evolution of Political Marketing: From Its Origins to the Modern Day // Eustochoch [Электронный ресурс]. URL: <https://eustochoch.com/the-evolution-of-political-marketing-from-its-origins-to-the-modern-day/> (дата обращения: 24.03.2025).

⁵ Paralysis to presidency of Franklin D. Roosevelt // Britannica [Электронный ресурс]. URL: <https://www.britannica.com/biography/Franklin-D-Roosevelt/Paralysis-to-presidency> (дата обращения: 19.03.2025).

⁶ *Si Suman*. Political marketing: An emerging theory // *Business Analyst*. 2019. Vol. 40 (1). P. 104.

электоратом⁷. В дальнейшем 1950-е гг. ознаменовались широким внедрением телевидения как ключевого инструмента электоральных стратегий. В 1965 г. Франция, а затем и Великобритания в 1969 г. адаптировали маркетинговые технологии в своих избирательных процессах⁸, что свидетельствовало о транснациональном распространении данного феномена. Наряду с этим ряд исследователей считает, что первым политическим деятелем, системно применившим маркетинговые инструменты в избирательной кампании, был Д.Д. Эйзенхауэр в 1952 г.⁹

Вклад в теоретическую эволюцию политического маркетинга как самостоятельного научного направления, внесли три ключевых подхода:

1. Социологический подход (Н. Лазарсфельд, Б. Барельсон, 1940–1950-е гг.), в рамках которого политический выбор рассматривался через призму социальных факторов, а ключевым методом был опрос общественного мнения.
2. Социально-психологический подход (А. Кэмпбелл, В. Миллер, 1950–1960-е гг.), отличительной особенностью которого было внимание к внутренним когнитивным и мотивационным факторам, определяющие электоральные установки в обществе.
3. Коммуникативный подход (Э. Катц, П. Лазарсфельд, 1950–1960-е гг.), где основное внимание было сосредоточено на роли СМИ и лидеров общественного мнения в трансляции политических сообщений¹⁰.

Развитие цифровых технологий и новых медиа в конце XX — начале XXI в. открыло новые возможности для политического маркетинга. Современные электоральные кампании активно используют технологии big data, алгоритмический таргетинг, персонализированную рекламу и социальные сети в качестве ключевых

⁷ President Truman's Media Milestone: The First Televised Speech from the White House // The Unwritten Record [Электронный ресурс]. URL: <https://unwritten-record.blogs.archives.gov/2022/10/04/president-trumans-media-milestone-the-first-televised-speech-from-the-white-house/> (дата обращения: 19.03.2025).

⁸ The Evolution of Political Marketing: From Its Origins to the Modern Day // Eustochoch [Электронный ресурс]. URL: <https://eustochoch.com/the-evolution-of-political-marketing-from-its-origins-to-the-modern-day/> (дата обращения: 24.03.2025).

⁹ Недяк И.Л. Политический маркетинг. Основы теории. М.: «Весь мир», 2008. С. 92.

¹⁰ Местникова А.В. Применение инструментов политического маркетинга: на примере избирательных кампаний депутатов в Государственную Думу 2021 года // Социально-гуманитарные знания. 2022. № 7. С. 87.

инструментов воздействия на общественное мнение. К примеру, во Франции в 2017 г. такие платформы, как Twitter, Facebook, YouTube, а также методы брендинга, связанные с коммерческим маркетингом, стали ключевыми инструментами предвыборных стратегий в кампании Эммануэля Макрона¹¹. В результате политический маркетинг перестал быть исключительно инструментом избирательных кампаний и трансформировался в постоянный процесс формирования политических предпочтений и идентичностей. Более того, исследователями отмечается, что «В отличие от традиционного маркетинга, он сталкивается с высоким уровнем скептицизма и недоверия со стороны избирателей, чье доверие крайне чувствительно и кратковременно. Для поддержания доверия избирателей необходимо активно опровергать их сомнения, завоевывать расположение и поддерживать его через систематическую и динамичную коммуникацию, основываясь на результатах исследований общественного мнения»¹². Также, многими авторами политический маркетинг рассматривается в качестве динамичной системы, в которой взаимодействуют различные элементы (кандидаты, избиратели, СМИ, социальные сети, дезинформация и сарафанное радио)¹³. Это подтверждает эволюцию политического маркетинга от линейных моделей воздействия к сложным, нелинейным системам. Одним словом, в условиях информационного общества современный политический маркетинг перестает быть элементом сугубо электоральных процессов, превращаясь в важный компонент формирования долгосрочных политических идентичностей.

Политический маркетинг как научное направление и прикладная практика прошел длительный эволюционный путь, обусловленный необходимостью адаптации рыночных механизмов к политическим процессам. При этом прослеживается тенденция к усложнению и институционализации данного феномена, что проявляется в его структурировании в рамках отдельных исследовательских парадигм. В этой связи представляется актуальным комплексный подход к определению сущности политического мар-

¹¹ *Hniche O., Amara A. Le Marketing Politique: L'art de Convaincre les Electeurs Etude de Benchmark entre la France et le Maroc // European Scientific Journal. 2024. Vol. 20 (4). P. 95–97.*

¹² *Зуба Я. Особенности и процесс политического маркетинга // Международный журнал гуманитарных и естественных наук. 2024. № 10-2 (97). С. 213.*

¹³ *Kübler R. V., Make K., Pauwels K. I like, Share, I vote: Mapping the dynamic system of political marketing // Journal of Business Research. 2025. Vol. 186: 115014. P. 3.*

кетинга. Как отмечает Т.Е. Телятник, политический маркетинг может рассматриваться одновременно в трех взаимосвязанных аспектах: 1) как философия поведения; 2) как социально-управленческий институт; 3) как научный подход¹⁴. Таким образом, политический маркетинг на современном этапе можно рассматривать не только как инструмент электоральных стратегий, но и как устойчивую, институционализированную систему, интегрированную в различные уровни политического процесса.

Концепция технологий политического маркетинга: эпистемология и методология

Технологии политического маркетинга неизменно привлекают внимание исследователей, так как они сопряжены с одним из наиболее чувствительных аспектов социальной жизни — политическим выбором. Однако здесь актуализируется вопрос о корректности трактовки самого концепта.

Политический маркетинг представляет собой многосложное явление, включающее в себя методы и подходы, характерные для различных дисциплин. В этом смысле эпистемологической проблемой выступает двойственная природа знаний о политическом маркетинге: с одной стороны, они опираются на научные принципы и методологические стратегии, а с другой — обладают утилитарной, прикладной функцией. Как отмечает Б.К. Сунита, «...все еще не существует единого определения политического маркетинга из-за быстрого роста и разнообразия данной области»¹⁵.

Вполне резонно задаться вопросом: представляют ли технологии политического маркетинга всего лишь адаптацию коммерческих инструментов к электоральным процессам, или же они формируют специфическую теоретико-методологическую основу, требующую специального анализа. Упрощенное восприятие данной категории ведет к ее сведению исключительно к инструментарию влияния на краткосрочные политические предпочтения, тогда как технологии политического маркетинга оказывают воздействие не только на актуальные социальные потребности, но и на долгосрочные представления граждан о будущем политическом устройстве.

¹⁴ Телятник Т.Е. Теоретико-методологические аспекты исследования политического маркетинга в современной России // Тенденции развития науки и образования. 2022. № 89 (4). С. 164.

¹⁵ Sunitha B.K. Understanding the Concept of Political Marketing // International Journal of Advances in Engineering and Management. 2021. Vol. 3 (7). P. 2414.

Особую сложность представляет проблема разграничения между информационным воздействием и манипулятивными стратегиями. Любая маркетинговая коммуникация (включая политический маркетинг) неизбежно влияет на когнитивные модели восприятия социальной реальности, что поднимает фундаментальный вопрос о границах допустимого воздействия. В этом аспекте необходимо учитывать не только политико-правовые ограничения, но и более глубокие этико-философские вопросы о свободе выбора и автономии субъектов политического процесса. Современные технологии политического маркетинга способны не просто формировать идейные ориентиры, но и конструировать новые ценностные рамки политического сознания.

Тем самым развитие политического маркетинга как научного направления связано с различными концептуальными подходами. В частности, теория Э. Хермана и Н. Хомского «Модель пропаганды» рассматривает массовые коммуникации как инструмент распространения предвзятой информации, направленный на манипуляцию общественным сознанием. В данном контексте политический маркетинг играет роль механизма психологического влияния, используемого как властными структурами, так и оппозицией. В российской практике это выражается в том, что «...властные структуры используют главным образом телевидение, а оппозиция — Интернет»¹⁶.

В методологическом отношении политический маркетинг нередко рассматривается как прикладная область, адаптирующая маркетинговые концепции, заимствованные из экономической науки. Многие исследователи склонны рассматривать политический маркетинг как «...не что иное, как приложение концепций и категорий классического маркетинга, получившего прописку в сфере экономики, к области политических процессов и явлений. Возможность применения маркетинговых понятий к политике базируется на концептуальной модели политики как Рынка, т.е. социального пространства, где совершаются разнообразные сделки, операции обмена, купли-продажи, где... существует ситуация выбора»¹⁷. Однако данный подход не исчерпывает всей сложности предмета, поскольку он редуцирует политический процесс к механистической модели спроса и предложения, игнорируя такие феномены, как

¹⁶ Гордякова О.В., Лебедев А.Н. Политический маркетинг в условиях ценностной поляризации общества // The Scientific Heritage. 2020. № 56-5 (56). С. 47.

¹⁷ Спасский А.Е. Теоретико-методологические основы политического маркетинга // Дискурс-Пи. 2004. № 1. С. 154.

нормативная легитимность, социальный капитал и когнитивные механизмы формирования политических предпочтений.

В этом контексте целесообразно расширение методологического аппарата исследований политического маркетинга за счет привлечения междисциплинарных подходов (когнитивная психология, социальная теория сетевого общества, цифровая социология и др.). Необходимо также учитывать новые реалии технологического развития. Возрастающая роль искусственного интеллекта, персонализированных алгоритмов политической агитации, а также инфлюенсер-маркетинга в социальных сетях требует переосмысления традиционных подходов к политическому маркетингу. Влияние таких технологий не только изменяет механизмы взаимодействия элит с электоратом, но и ставит вопросы о границах манипуляции, прозрачности и информационной этике.

В противовес механистической рыночной модели политики М. Томасом рекомендуется не использовать государством лишь инструменты «невидимой руки» рынка, так как рыночные принципы не обеспечивают гарантии общественных благ, поскольку политическая конкуренция в рамках маркетинговых стратегий может приводить к примату краткосрочных электоральных выгод над долгосрочными общественными интересами. В этом контексте ключевым приоритетом государственных структур является достижение общественного доверия, которое возможно через проведение политики, способной вовлечь граждан в решение общественно значимых проблем и достижение социальной справедливости¹⁸.

В качестве альтернативы манипулятивному подходу, в исследованиях подчеркивается, что политический маркетинг может способствовать развитию диалога и участия: «...это может привести к формированию обратной связи между избирателями и политиками, что станет инструментом партисипаторной демократии»¹⁹.

Таким образом, концепция политического маркетинга остается сложной и многомерной областью научного знания, находящейся на стыке академического анализа и практической политической деятельности. Ее методология требует дальнейшего развития за счет включения более сложных интерпретационных моделей, меж-

¹⁸ Томас М. Никколо Макиавелли как «гуру» маркетинга взаимоотношений // Макиавелли, маркетинг и менеджмент. СПб., 2004. С. 99–100.

¹⁹ Sunitha B.K. Understanding the Concept of Political Marketing // International Journal of Advances in Engineering and Management. 2021. Vol. 3 (7). P. 2417.

дисциплинарных исследований и учета новейших технологических трендов. Также необходимо усиление рефлексии по вопросам этических границ политического маркетинга, поскольку его влияние на формирование массового сознания и политических предпочтений становится все более значимым в условиях цифровизации и глобальной медиатизации.

Библиометрический анализ исследований технологий политического маркетинга

Отечественными специалистами отмечается, что такой метод, как наукометрия, позволяет получить более объективные оценки развития той или иной дисциплины, в отличие от экспертного подхода. Тем самым Ю.Ю. Петрунин справедливо замечает, что «Наукометрический подход отражает взгляд исследователя извне научной области на нее. Измеряя активность ученых и научного сообщества конкретной науки, можно прийти к более сбалансированному взгляду на внутренние и внешние проблемы данной дисциплины»²⁰.

Современное исследовательское поле, связанное с изучением технологий политического маркетинга, характеризуется рядом количественных и качественных параметров, позволяющих оценить степень его развитости, востребованности и научного влияния. Проведенный анализ публикационной активности в данной области позволяет выявить основные тенденции и проблемные аспекты, требующие дальнейшего рассмотрения.

Количество публикаций по ключевому слову «технологии политического маркетинга» оказалось неоднозначным (табл. 1). Прежде всего, следует отметить, что общее количество публикаций, посвященных данной тематике, составляет 361, из которых 184 статьи опубликованы в журналах. Однако показатель включенности работ в авторитетные международные базы данных остается достаточно низким: лишь 11 статей входят в Web of Science или Scopus. Подобная ситуация свидетельствует о недостаточной представленности данной проблематики в глобальном научном сообществе, что может быть обусловлено как спецификой предметной области, так и уровнем научных работ. Согласно статистике, в российских журналах из ядра РИНЦ и RSCI опубликовано 18 и 13 материалов

²⁰ Петрунин Ю.Ю. Библиометрический анализ российской науки о государственном управлении // Государственное управление. Электронный вестник. 2020. № 79. С. 70.

**Основные характеристики выборки по термину
«Технологии политического маркетинга»²¹**

Подборка	Технологии политического маркетинга
Общие показатели:	
Общее число публикаций	361
Число статей в журналах	184
Число статей в журналах, входящих в Web of Science или Scopus	11
Число статей в журналах, входящих в ядро РИНЦ	18
Число статей в журналах, входящих в RSCI	13
Средневзвешенный импакт-фактор журналов, в которых были опубликованы статьи	0,381
Число авторов	697
Среднее число публикаций в расчете на одного автора	0,52
Суммарное число цитирований публикаций	1240
Среднее число цитирований в расчете на одну статью	3,43
Число статей, процитированных хотя бы один раз	148
Число самоцитирований (из статей этой же подборки)	37
Индекс Хирша	17

соответственно, что может свидетельствовать о сохраняющемся интересе к тематике в пределах страны. Однако большинство этих изданий характеризуются умеренным или низким уровнем цитируемости (средний импакт-фактор — 0,381), а в целом 697 авторов подготовили 361 публикацию, т.е. на одного приходится в среднем менее одной статьи. Данный показатель указывает на сравнительно низкую публикационную активность исследователей, что может свидетельствовать о высокой степени фрагментированности научного сообщества либо о недостаточной системности научных исследований.

Анализ цитируемости выявляет, что суммарное количество ссылок на рассматриваемые публикации составляет 1240, а среднее число цитирований на одну статью достигает 3,43, что можно оха-

²¹ Таблица сгенерирована РИНЦ на основе запроса автора.

рактиковать как умеренный уровень. Однако при этом только 148 статей (41% от общего числа) были процитированы хотя бы один раз, что означает, что более половины публикаций (59%) остаются вне научного оборота. Данный факт может указывать как на недостаточный уровень научной новизны ряда работ, так и на узкую специализацию отдельных исследований, ограничивающую их востребованность в более широкой академической среде.

Показательно, что уровень самоцитирования составляет 37 случаев, что эквивалентно примерно 3% от общего числа цитирований. Данный показатель можно расценивать как относительно низкий, что свидетельствует о сравнительно добросовестной научной практике внутри рассматриваемого направления. В свою очередь, индекс Хирша, равный 17, демонстрирует достаточно устойчивый уровень научного влияния в данной предметной области, хотя его значение не является выдающимся в сравнении с другими гуманитарными и социальными дисциплинами.

Суммируя вышеизложенные данные, можно заключить, что область исследований, посвященная технологиям политического маркетинга, развивается, однако ее влияние на международное научное сообщество остается ограниченным. Одной из ключевых проблем остается недостаточное количество публикаций в высокорейтинговых международных журналах, что сужает возможности интеграции российских исследователей в мировую академическую дискуссию. Кроме того, значительная часть работ остается вне поля цитирования, что может указывать на необходимость повышения научной значимости и оригинальности публикуемых исследований. Таким образом, дальнейшие перспективы данной области науки напрямую связаны с ростом качества научных публикаций, расширением международного сотрудничества и интеграцией в глобальные исследовательские процессы.

Анализ распределения ключевых слов в публикациях, которые посвящены теме «Технологии политического маркетинга» (рис. 1), показал, что внимание исследователей обращено на термин «Политический маркетинг» (55 упоминаний) как на центральную категорию. Сопоставимое значение имеют более широкие категории «Маркетинг» (32 публикации) и «Marketing» (20 публикаций), что указывает на устойчивый интерес к междисциплинарным подходам, предполагающим адаптацию классических маркетинговых стратегий к политической сфере. Включение англоязычных вариантов терминов «Political Marketing» (22) и «Marketing» (20) мо-

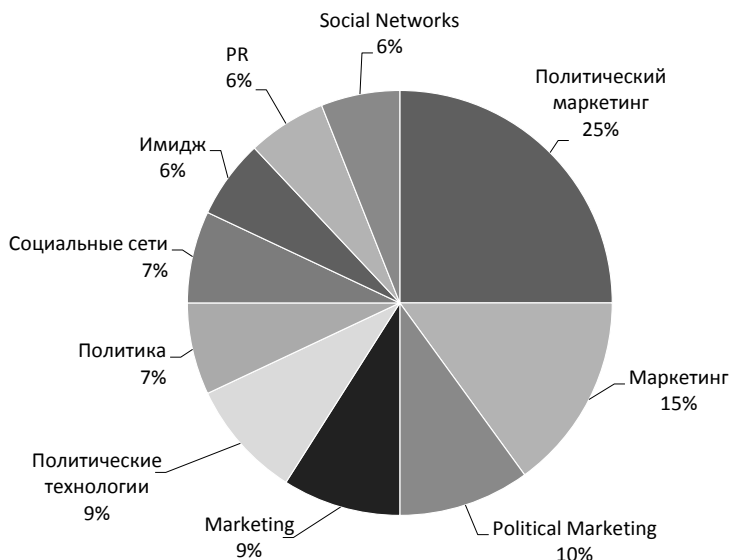


Рис. 1. Распределение публикаций по ключевым словам из подборки «Технологии политического маркетинга»²²

жет свидетельствовать как о наличии работ, ориентированных на международное научное сообщество, так и о постепенной интеграции англоязычной терминологии в отечественные исследования. Значительное внимание в выборке уделяется «Политическим технологиям» (19 упоминаний), что демонстрирует смежность данного направления с более прикладными аспектами ведения политической борьбы и электоральных кампаний. Это подтверждается присутствием таких ключевых слов, как «Имидж» (14) и «PR» (13), что подчеркивает актуальность исследований, связанных с конструированием публичного образа политических субъектов и их стратегиями взаимодействия с аудиторией. Особый интерес представляет включение в выборку категории «Социальные сети» (16) и ее англоязычного аналога «Social Networks» (12). Это свидетельствует о возрастающем значении цифровых коммуникационных платформ в политическом маркетинге и подтверждает общий тренд на цифровизацию политической деятельности. Данный аспект коррелирует с глобальными тенденциями, связанными с трансформацией механизмов политического влияния и адаптации

²² Составлено автором.

ей традиционных стратегий маркетинга к новым технологическим условиям.

№	Тематическая рубрика	Статей
1	Экономика. Экономические науки	137
2	Политика. Политические науки	114
3	Социология	15
4	Массовая коммуникация. Журналистика. Средства массовой информации	12
5	Народное образование. Педагогика	11
6	Государство и право. Юридические науки	9
7	Философия	8
8	История. Исторические науки	6
9	Организация и управление	5
10	Языкознание	5

Рис. 2. Распределение по тематическим рубрикам публикаций из подборки «Технологии политического маркетинга»²³

Анализ тематических рубрик публикаций, посвященных технологиям политического маркетинга (рис. 2) указывает на то, что в данной области активно используются подходы из различных научных направлений. При этом наибольшее количество публикаций приходится на труды в области экономики и политических наук, что подчеркивает приоритет прикладного анализа и оценки эффективности управленческих решений. Также, анализ отражает прямую связь темы с политической сферой и особое внимание исследователей на технологиях политического маркетинга как инструментах управления политическими процессами и влияния на электорат. Гораздо меньшую представленность в выборке демонстрируют «Социология» и «Массовая коммуникация. Журналистика. Средства массовой информации». Это говорит о том, что, несмотря на очевидную связь политического маркетинга с социальными процессами и массовыми коммуникациями, системные социологические исследования и анализ медиаресурсов пока недостаточно активно развиваются в данном направлении. Примечательно, что в выборку вошли публикации по таким дисциплинам, как «Народное образование. Педагогика», «Государство и право. Юридические науки» и «Философия». Это свидетельствует о расширении

²³ Сгенерировано РИНЦ на основе запроса автора.

границ исследуемой тематики и ее интерпретации в рамках различных гуманитарных и социальных наук. Включение педагогики может быть обусловлено анализом образовательных программ по политическому маркетингу и ролью академического сообщества в формировании знаний о данном явлении. Юридическая тематика, в свою очередь, связана с правовыми аспектами избирательных кампаний, регулированием политической рекламы и вопросами соблюдения этических норм в политическом маркетинге. Наименее представленными являются такие рубрики, как «История. Исторические науки», «Организация и управление» и «Языкознание». Это может свидетельствовать о недостаточном внимании к исторической эволюции политического маркетинга, его управленческим аспектам и языковым стратегиям. В то же время наличие даже небольшого количества работ по данным направлениям говорит о попытках исследователей применять различные методологические подходы к анализу политического маркетинга, что расширяет его теоретико-методологическую базу.

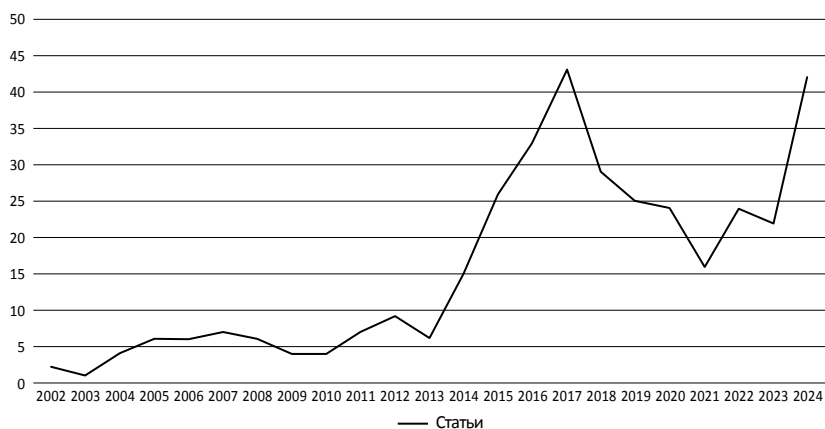


Рис. 3. Распределение публикаций из подборки «Технологии политического маркетинга» по годам²⁴

Анализ распределения публикаций, посвященных теме «Технологии политического маркетинга», по годам (рис. 3) отражает определенную динамику интереса к данной тематике на протяжении последних двух десятилетий. В период с 2002 по 2012 г. фиксируется относительно низкий уровень научной активности в этой сфере, что отражает этот временной интервал как этап становления

²⁴ Составлено автором.

технологий политического маркетинга в качестве предмета научного исследования. С 2013 г. наблюдается постепенный рост числа публикаций, что можно объяснить повышением интереса к оперированию подобного рода инструментами в политической сфере. Особенно заметен резкий подъем научной активности в период с 2016 по 2018 г., что совпадает с периодом нарастающего применения цифровых технологий и социальных сетей в политике. После временного снижения количества публикаций с 2019 по 2021 г., что, возможно, было связано с вызванными пандемией COVID-19 ограничениями, интерес к данной тематике вновь растет. Это, в свою очередь, свидетельствует о переосмыслении концептуальных основ политического маркетинга в условиях глобальных вызовов.

Основные выводы по библиометрическому анализу

На основе проведенного библиометрического анализа публикационной активности по тематике «Технологии политического маркетинга» можно сделать следующие выводы:

1. Область исследований, посвященная технологиям политического маркетинга, демонстрирует устойчивый рост интереса исследователей, однако остается преимущественно локализованной в национальном научном пространстве. Общее количество публикаций (361) свидетельствует о ее востребованности, но при этом крайне низкий уровень включенности работ в международные базы данных (только 11 статей в Web of Science или Scopus) говорит о слабой интеграции российских ученых в международный научный дискурс.

2. Средневзвешенный импакт-фактор журналов (0,381) указывает на преобладание публикаций в изданиях с невысокой цитируемостью и ограниченным международным признанием, что ограничивает глобальную видимость и научное влияние данного направления.

3. Высокое число авторов (697) при низком среднем числе публикаций на одного автора (0,52) свидетельствует о значительной фрагментированности научного сообщества и недостаточной системности исследований. Это препятствует созданию устойчивых научных школ и ограничивает возможности комплексного осмысления политического маркетинга.

4. Анализ цитируемости (среднее число цитирований на статью — 3,43, индекс Хирша — 17) позволяет сделать вывод об умеренном уровне интереса научного сообщества к публикациям по политическому маркетингу, однако значительная часть работ (59%)

остается невостребованной, что указывает на возможные проблемы с их актуальностью и новизной.

5. Относительно низкий уровень самоцитирования (около 3%) говорит о соблюдении добросовестной научной практики, что положительно характеризует исследовательское направление с точки зрения академической этики.

6. Анализ ключевых слов выявил устойчивый интерес к междисциплинарным аспектам политического маркетинга, таким как имидж, PR и социальные сети, отражающий стремление исследователей к изучению современных цифровых технологий и их роли в политических коммуникациях.

7. Доминирование экономических и политических наук в тематическом распределении публикаций подчеркивает практико-ориентированный и прикладной характер исследований. В то же время отмечается недостаточная представленность социологических и коммуникационных аспектов, что требует усиления междисциплинарного подхода.

8. Динамика публикационной активности за последние два десятилетия подтверждает влияние глобальных социальных и политических факторов на развитие данного направления. В частности, резкий рост интереса к тематике совпадает с распространением цифровых технологий в политике и актуализацией вопросов информационного воздействия.

Литература

Владимирова А.В. Истоки политического маркетинга // Вестник Московского университета. Серия 12. Политические науки. 2008. № 5. С. 90–99.

Гордякова О.В., Лебедев А.Н. Политический маркетинг в условиях ценностной поляризации общества // The Scientific Heritage. 2020. № 56-5 (56).

Зиба Я. Особенности и процесс политического маркетинга // Международный журнал гуманитарных и естественных наук. 2024. № 10-2 (97). С. 213–216.

Местникова А.В. Применение инструментов политического маркетинга: на примере избирательных кампаний депутатов в Государственную Думу 2021 года // Социально-гуманитарные знания. 2022. № 7. С. 87–90.

Недяк И.Л. Политический маркетинг. Основы теории // Издательство «Весь мир». 2008. 352 с.

Петрунин Ю.Ю. Библиометрический анализ российской науки о государственном управлении // Государственное управление. Электронный вестник. 2020. № 79. С. 68–89.

Пушкарева Г.В. Политический брендинг: разворот к символической политике // Полис. Политические исследования. 2022. № 4. С. 94–107.

Спасский А.Е. Теоретико-методологические основы политического маркетинга // Дискурс-Пи. 2004. № 1. С. 154–157.

Телятник Т.Е. Теоретико-методологические аспекты исследования политического маркетинга в современной России // Тенденции развития науки и образования. 2022. № 89 (4). С. 164–166.

Титалович А.Д. Политический маркетинг: история формирования, концепции, дефиниции // Социально-политические науки. 2019. № 6. С. 28–31.

Томас М. Никколо Макиавелли как гуру маркетинга взаимоотношений // Макиавелли, маркетинг и менеджмент. СПб., 2004. 272 с.

Hniche O., Amara A. Le Marketing Politique: L'art de Convaincre les Electeurs Etude de Benchmark entre la France et le Maroc // European Scientific Journal. 2024. Vol. 20 (4). P. 71–111.

Kübler R. V., Make K., Pauwels K. I like, I Share, I vote: Mapping the dynamic system of political marketing // Journal of Business Research. 2025. Vol. 186: 115014. P. 1–16.

Si Suman. Political marketing: An emerging theory // Business Analyst. 2019. Vol. 40 (1). P. 103–113.

Sunitha B.K. Understanding the Concept of Political Marketing // International Journal of Advances in Engineering and Management. 2021. Vol. 3 (7). P. 2412–2417.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ:

Сайфатова Альбина Рустамовна — аспирант, Московский государственный университет имени М.В. Ломоносова, Москва, Россия; *e-mail*: SayfatovaAR@spa.msu.ru

ABOUT THE AUTHOR:

Albina R. Sayfatova — postgraduate student, Lomonosov Moscow State University, Moscow, Russia; *e-mail*: SayfatovaAR@spa.msu.ru

ПРАВОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ УПРАВЛЕНИЯ



Научная статья

DOI: 10.55959/MSU2073-2643-21-2025-3-123-147

ГОСУДАРСТВО И (ИЛИ) ЭВОЛЮЦИЯ: ПРОБЛЕМЫ ЮРИДИЧЕСКИХ РАССУЖДЕНИЙ О ПОНЯТИЯХ, ПРОИСХОЖДЕНИИ И РАЗВИТИИ ГОСУДАРСТВ (Часть третья)

Лексин И.В.

Московский государственный университет имени М.В. Ломоносова, Москва,
Российская Федерация

leksin@spa.msu.ru

Аннотация. Третья часть статьи посвящена подходам отечественного правоведения к концептуализации функций государства, к классифицированию государств и к объяснению происхождения государства. Продемонстрирована проблематичность выявления функций государства как юридического явления и (или) по отношению к правовой реальности. Отмечен преимущественно неюридический характер теоретико-правовых классификаций государств и показаны сложности в классифицировании государств как правовых явлений. Рассмотрены проблемы в теоретизировании по поводу происхождения государства, порождаемые изложенными в первых частях статьи изъянами в рассмотрении самого государства (а именно, неюридическим пониманием государства, смешением разных значений слова «государство», экстраполяцией свойств современного государства на предшествующие эпохи).

Ключевые слова: государство, функции государства, классификация государств, происхождение государства, вождество, социальный союз, правовой порядок.

Для цитирования: Лексин И.В. Государство и (или) эволюция: проблемы юридических рассуждений о понятиях, происхождении и развитии государств (часть третья) // Вестник Московского университета. Серия 21. Управление (государство и общество). 2025. Т. 22. № 3. С. 123–147.

Дата поступления в редакцию: 09.08.2025

STATE AND (OR) EVOLUTION: PROBLEMS OF JURISTIC REASONING ON THE STATE CONCEPTS, ON THE ORIGIN AND DEVELOPMENT OF THE STATES (PART THREE)

Leksin I.V.

Lomonosov Moscow State University, Moscow, Russian Federation

leksin@spa.msu.ru

Abstract. The third part of the article is devoted to the approaches of Russian jurisprudence to conceptualization of the functions of the state, to classification of states and to the explanation of the state origin. The author demonstrates that identifying functions of the state as a component of legal reality or in regard to this reality is quite complicated. He notes that legal theory classifies states in a mainly non-judicial manner, and shows the difficulties in classifying states as legal phenomena. The article considers the problems in theorizing on the state origin, caused by the flaws in the state conceptualization outlined in the previous parts of the article (namely, non-legal understanding of the state, mixing different meanings of the word “state”, extrapolating modern state features over the past epochs).

Key words: state, functions of the state, classification of states, origin of the state, chiefdom, social unity, legal order.

For citation: *Leksin I.V.* State and (or) evolution: problems of juristic reasoning on the state concepts, on the origin and development of the states (Part three) // *Lomonosov Public Administration Journal. Series 21. 2025. Vol. 22. № 3. P. 123–147.*

Received: 09.08.2025

О функциях государства

Основательный задел для теории функций государства был сформирован еще дореволюционной юриспруденцией¹. Однако с учетом разрыва преемственности между имперским и советским этапами государствоведения можно считать, что данная теория — сравнительно молодой раздел последнего, в содержательном отно-

¹ Так, С.А. Котляревский не только рассуждал о государственных функциях с точки зрения разделения властей, как предлагалось европейскими юристами (см.: *Duguit L. Manuel de droit constitutionnel. Théorie général de l'État. Organisation politique.* Paris, 1907. P. 136–265), но и подверг специальному рассмотрению внешнеполитические функции (см.: *Котляревский С.А. Правовое государство и внешняя политика.* М., 1909. С. 4–235).

шении ведущий начало от отчетного доклада И.В. Сталина на XVIII съезде партии о работе ЦК ВКП(б) в марте 1939 г.² К первоначально выделенным тогда категориям функций за последующие десятилетия было добавлено множество других, отражающих идейные настроения разных эпох³ и относящихся к государству в разных смыслах.

При этом, хотя в литературе представлено множество комбинаций функций, приписываемых государству, дискуссия по поводу состава этого функционала имеет в значительной мере схоластический характер. Ученые, предлагающие оригинальные наборы функций государства, часто действуют в духе чистого рационализма и производят результаты скорее философского характера (например, рассуждая о решении «двух основных задач, стоящих перед любым государством, на всех этапах исторического развития государственности... (1) обеспечение свободы, безопасности и собственности... (2) создание системы коммуникаций»⁴ или утверждая, что «государство на любом историческом этапе» осуществляет две основные функции: «охранительную и созидательную»⁵). Сторонники же традиционных подходов к выделению функций государства нередко полагают, что «вопрос о классификации функций... особых проблем не вызывает»⁶ и обычно перечисляют по несколько известных подходов к группировке государственных функций, не замечая, что зачастую таковые подразумевают использование слова «функции» и (или) слова «государство» в разных смыслах.

² См.: *Сталин И.В. Сочинения*. Т. 14. М.: Государственное издательство политической литературы, 1946. С. 373–444.

³ См., в частности: *Лепешкин А.И.* Фазы развития и функции Советского государства. М.: Знание, 1958. 40 с.; *Черноголовкин Н.В.* Функции Советского государства в период развернутого строительства коммунизма. М.: Госюриздат, 1960. 191 с.; *Каск Л.И.* Функции и структура государства. Л.: Изд-во Ленингр. ун-та, 1969. 65 с.; *Черноголовкин Н.В.* Теория функций социалистического государства. М.: Юрид. лит., 1970. 215 с.; *Байтин М.И.* Сущность и основные функции социалистического государства. Саратов: Изд-во Сарат. ун-та, 1979. 302 с.; *Мелихова А.В.* Функции Советского и современного Российского государства. Дисс. ... канд. юрид. наук. Самара, 2006. 246 с.

⁴ Проблемы общей теории права и государства: Учебник для вузов / Под общ. ред. академика РАН, д.ю.н., проф. В.С. Нерсесянца. М.: Норма, 2004. С. 630.

⁵ *Пожарский Д.В.* Функции государства: проблемы классификации // *Право и государство: теория и практика*. 2012. № 2 (86). С. 11; *Его же.* Охранительная функция государства: теоретико-методологические проблемы. Автореф. дисс. ... докт. юрид. наук. М., 2015. С. 9.

⁶ *Бабаев В.К., Бабаев С.В.* Функции современного Российского государства. Н. Новгород, 2001. С. 11.

Так, классифицирование функций на основные и неосновные⁷, или главные и производные (вспомогательные)⁸, а также на внутренние и внешние⁹ в оригинальном изложении предполагало противопоставление государства (как деятеля) населению (объекту воздействия)¹⁰. Это в целом соответствует отождествлению государства с аппаратом принуждения (правда, сегодня в именуемые аналогично функции может вкладываться и иное содержание, не подразумевающее разделения государства и общества). Деление функций на постоянные и временные¹¹ требует сведения их к полномочиям государственных органов и должностных лиц, которыми последние наделяются, соответственно, на неопределенный или определенный срок (постоянство и временность функций с государством как цельным действующим субъектом вяжутся слабее). Отнесение к функциям законодательной, административной (управленческой), судебной¹² (или правоустановительной, правореализаторской, правозащитной¹³) ведет к пониманию под функцией характера деятельности государственных органов

⁷ См., например: *Тененбаум В.О.* Государство: система категорий. Саратов: Издательство Саратовского университета, 1971. С. 140–153; *Цыганов В.И.* Теория государства и права. Нижний Новгород, 2007. С. 25.

⁸ См., в частности: *Теория государства и права: Учебник / Под ред. В.К. Бабаева.* М., 2003. С. 73.

⁹ См., например: *Фаткуллин Ф.Н., Фаткуллин Ф.Ф.* Проблемы теории государства и права / Учебное пособие. Казань: КЮИ МВД России, 2003. С. 144–152; *Хропанюк В.Н.* Теория государства и права. Учебник для высших учебных заведений / Под ред. проф. В.Г. Стрекозова. М.: Издательство «Интерстиль», «Омега-Л», 2008. С. 154–162; *Малахов В.П., Горшенева И.А., Иванов А.А.* Теория государства и права. М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2012. С. 36–38; *Теория государства и права: учебник / под ред. Г.Г. Бернацкого.* СПб.: Изд-во СПбГЭУ, 2020. С. 122–137.

¹⁰ Деятельность досоциалистического государства характеризуют «две основные функции... внутренняя (главная) — держать эксплуатируемое большинство в узде, и внешняя (не главная) расширять территорию своего, господствующего класса за счет территории других государств или защищать территорию своего государства от нападений со стороны других государств» (*Сталин И.В.* Указ. соч. С. 434).

¹¹ См., например: *Мелехин А.В.* Теория государства и права: учебник. М.: Маркет ДС, 2007. С. 99.

¹² См., например: *Теория государства и права: Учебник / Под ред. В.К. Бабаева.* М., 2003. С. 73; *Общетеоретическая юриспруденция: учебный курс / под ред. Ю.Н. Оборотова.* Одесса: Феникс, 2011. С. 399; *Теория государства и права / Под ред. М.Н. Марченко.* М.: Издательство «Зерцало-М», 2020. С. 174; *Мусатов Ф.В.* Государство как субъект права. Дисс. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2016. С. 94–95.

¹³ См.: *Нерсесянц В.С.* Общая теория права и государства: учебник. М.: Норма; ИНФРА-М, 2012. С. 258–260.

(либо — опосредованно — государства как субъекта). Разграничение политической, социальной, экономической, культурной, идеологической и т.п. функций¹⁴ подразумевает отождествление функции с направлением деятельности, что по умолчанию предполагает понимание самого государства как деятельного субъекта (хотя и не обязательно как субъекта права). Общесоциальные же и классовые функции государства¹⁵ — это, по сути, его назначение (практическое или желаемое, ожидаемое либо приписываемое ему) не столько как субъекта деятельности, сколько как сложившегося и поддерживаемого строя или социального (либо правового) порядка. Наконец, выделение охранительных и регулятивных функций государства¹⁶, видимо, должно подразумевать отождествление (или смешение) государства с правом (как системой правовых норм).

Разнородные характеристики могут обнаруживаться и в пределах одной классификации функций государства. Например, наряду с политической, экономической, финансовой, социальной, экологической, культурной, идеологической и т.п. авторы могут указывать функцию правового регулирования¹⁷ или функцию охраны (защиты, обеспечения) правопорядка (или конституционного строя), прав и свобод граждан (охранительную, или правоохранительную)¹⁸, или правозащитную и правоохранительную¹⁹, наряду с правоустановительной, правореализаторской, пра-

¹⁴ См., например: *Чиркин В.Е.* Государствоведение: Учебник. 2-е изд., испр. и доп. М.: Юристъ, 2000. С. 100–101; *Чепурнова Н.М., Серегин А.В.* Теория государства и права. М.: ЕАОИ, 2007. С. 31; *Радько Т.Н.* Теория государства и права: учебник для бакалавров. М.: Проспект, 2015. С. 411–412.

¹⁵ См., например: *Любашин В.Я., Смоленский М.Б., Шепелев В.И.* Теория государства и права. Ростов-на-Дону: Феникс, 2002. С. 127.

¹⁶ См.: *Расказов Л.П.* Теория государства и права: углубленный курс. М.: РИОР: ИНФРА-М, 2015. С. 47.

¹⁷ См.: *Поляков А.В., Тимошина Е.В.* Общая теория права: учебник. СПб.: Издательский дом СПбГУ, Изд-во юрид. ф-та СПбГУ, 2005. С. 216.

¹⁸ См.: *Лазарев В.В., Липень С.В.* Теория государства и права: Учебник для вузов. М.: Издательство «Спарк», 1998. С. 55–63; *Черданцев А.Ф.* Теория государства и права: Учебник для вузов. М.: Юрайт-М, 2002. С. 115–120; *Вишневский А.Ф., Горбатюк Н.А., Кучинский В.А.* Общая теория государства и права / Под общ. ред. В.А. Кучинского. М.: Изд-во деловой и учеб лит-ры, 2006. С. 105–107; *Сырых В.М.* Теория государства и права: Учебник для вузов. 6-е изд., стер. М.: ЗАО Юстицинформ, 2012. С. 36–41; Теория государства и права: учебник / под ред. А.А. Клишаса. М.: Статут, 2019. С. 108–110.

¹⁹ *Оксамытный В.В.* Общая теория государства и права: учебник для студентов вузов, обучающихся по направлению «Юриспруденция». М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2012. С. 157–158.

возащитной — «внешнегосударственную функцию»²⁰. В классификации могут соседствовать функции и средства их обеспечения: так, в одном ряду с экономической и социальной и другими функциями встречается функция налогообложения²¹.

Итак, понимание государственных функций должно быть не менее диверсифицированным, — в зависимости от круга явлений, охватываемых словом «государство», — чем понимание его признаков и элементов²². Кроме того, необходимо иметь в виду хронологическую изменчивость функционала государства в рамках отдельно взятого понимания. Так, неоднократно упоминавшаяся экономическая функция (не в фискальном смысле, а в смысле организации хозяйственной жизни) не была характерна для государств до XVIII–XIX вв., а наибольшего размаха достигла лишь в последнее столетие.

Представления об указанных функциях государства (об основных и неосновных, о постоянных и временных, об общесоциальных и классовых, о политической, социальной, экономической, культурной, идеологической), господствующие в современной отечественной литературе, в целом сформировались в советской теории государства и права. Эти представления, как и соответствующие определения государства и перечни его признаков, рассмотренные в первых частях статьи, в среднем имеют отдаленное отношение к юриспруденции. Хотя функционал государства, безусловно, отражается в нормативно закрепляемых предметах ведения и полномочиях, но правовое регулирование в данном случае служит лишь средством фиксации политических, экономических и иных соображений, а юридическая наука может лишь констатировать наличие таких функций. Последние не подлежат (и вряд ли поддаются) объяснению ею, поскольку имеют не правовую, а политическую, социально-экономическую, культурно-идеологическую и пр. природу (равно и само государство, выполняющее названные функции, — это государство не как правовое явление, а государство-институт

²⁰ *Нерсесянц В.С.* Указ. соч. С. 258.

²¹ См.: *Морозова Л.А.* Функции Российского государства на современном этапе // *Государство и право.* 1993. № 6. С. 103–106; *Матузов Н.И., Малько А.В.* Теория государства и права: Учебник. М.: Юрист, 2001. С. 59–60; *Власова Т.В., Дуэль В.М., Занина М.А.* Теория государства и права. М.: РАП, 2013. С. 54.

²² См.: *Лексин И.В.* Государство и (или) эволюция: проблемы юридических рассуждений о понятиях, происхождении и развитии государств (часть вторая) // *Вестник Московского университета. Серия 21. Управление (государство и общество).* 2025. Т. 22. № 2. С. 98–109.

или государство-аппарат в политическом, социологическом, экономическом и пр. смыслах).

Аналогичный упрек, казалось бы, можно адресовать и изложению функций права, в число которых традиционно включаются политическое, экономическое и прочие направления воздействия, и характер такого воздействия, и иные «неправовые» обстоятельства. Однако такое представление функций права как раз резонно, поскольку смысл их изучения заключается в раскрытии взаимосвязей правовой действительности с ее «неправовым» окружением. Конечно, раскрывать взаимосвязь государства с неправовой действительностью также допустимо и полезно. Но юридическое осмысление функций государства, в противоположность функциям права, требует концентрации на воздействии государства как раз на правовую действительность. В противном случае полезность такого осмысления для правоправедения вряд ли достижима (за исключением случая отождествления государства с правопорядком²³, воздействие которого на внеправовую реальность, бесспорно, представляет интерес для юриспруденции).

Однако необходимо учитывать, что научная ценность рассуждения о воздействии государства как раз на правовую действительность варьируется в зависимости от принадлежности к ней самого государства (вернее, в зависимости от того, какое именно явление — правовое, политическое, географическое и пр. — принимается исследователем в качестве носителя функций).

Трактовки государства как компонента правовой реальности должны приводить приблизительно к следующим результатам. При наиболее распространенном в юриспруденции понимании государства как субъекта права установить его функционал можно несколькими путями, большинство из которых окажутся ложными или сомнительными.

Во-первых, государству как субъекту права можно приписывать функции осуществления правовой деятельности (правотворческой, правореализационной и т.п.). Но такие функции (например, законодательное регулирование в области промышленности и сельского хозяйства, науки и образования, здравоохранения, социального обеспечения, приватизация и национализация имущества, поддержка определенных категорий населения и хозяйствующих субъектов и пр.) подбираются индуктивно и характеризуют не

²³ Но такое отождествление сопряжено с проблемой другого рода, о которой будет сказано ниже.

столько государство вообще, сколько данное государство в конкретный момент.

Во-вторых, как известно, государство, будучи сконструированным субъектом, не способно функционировать в отсутствие органов, действующих от его имени. Однако это обстоятельство вряд ли требует признавать формирование таких органов функцией государства как субъекта права (общегосударственного уровня публичной власти, или региона, или муниципального образования). Это формирование, скорее, выступает в качестве средства реализации того или иного функционала государства, а не в качестве самостоятельной функции.

В-третьих, с дедуктивной точки зрения, функцию государства — как и любой сконструированной сущности — возможно усмотреть в реализации интересов лиц, наделенных разумом, имеющих желания и потребности. В зависимости от исторического контекста государству может приписываться выражение воли (интересов) как отдельного правителя, так и династии, иной группы лиц, социального класса, народа в целом (хотя, конечно, в каждом случае реальность так или иначе отклоняется от официально декларированных принципов или обличительных оценок). Однако такого рода связь государства с отдельными людьми или с их множеством (например, выражающаяся в участии населения в механизме принятия решения об учреждении государства) и роль государства как выразителя личных, групповых, общественных интересов нельзя смешивать с юридической производностью государства от носителей этих интересов. Как юридическая личность государство производно от других лиц лишь с организационно-процедурной и политической точек зрения (хотя намеки на такую производность могут фиксироваться и в конституционных документах²⁴). В отличие от юридического лица, существующего в рамках того или иного национального правопорядка, или международной организации, соответственно призванного или призванной выражать интересы учредителя (учредителей) и (или) участников, у государства формально нет ни первого (первых), ни вторых:

- граждане даже в случае участия в голосовании по вопросу об учреждении государства юридически не могут считаться

²⁴ Так, в данный момент согласно ч. 1 ст. 3 Конституции РФ «единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ», что требует отнесения к главным функциям Российской Федерации выражения воли ее многонационального народа.

- его учредителями и вопреки высказываемому в литературе мнению²⁵ никогда не становятся членами (участниками) государства;
- в случае же образования государства путем объединения двух или более государств последние юридически прекращают существование с учреждением нового государства. В рамках нового государственного правопорядка им могут пространственно соответствовать лишь субнациональные единицы (хотя образно таковые и могут именоваться членами или учредителями союза), не пользующиеся «правами учредителей» (в противном случае сформированный союз правильнее квалифицировать не как государство, а как межгосударственное объединение) и не характеризующиеся старшинством по отношению к учрежденному государству, а учрежденные вместе с ним.

Сказанное приводит к заключению, что функцию проводника и реализатора интересов и волеизъявлений конкретных одушевленных лиц или их совокупности государство может выполнять лишь как социально-политическое явление. Как субъект права же государство связано не с некими «первичными» социальными субъектами, а с правопорядком: оно есть одновременно его порождение и организационная основа (или инфраструктура). Соответственно, можно (предварительно) предположить, что функция государства в таком понимании — обеспечивать бытие «своего» правопорядка.

Но при этом следует принять во внимание, что вне международных, частноправовых и процессуальных отношений, как было отмечено в первой части статьи, государству сложно приписать функции, которые настоятельно требовали бы его конструирования как субъекта права²⁶. Так, формирование, поддержание, охрану правового порядка и восстановление последнего в случае нарушения вполне можно считать функцией государства не только (не обязательно) как субъекта права, но и как системы органов. Таким образом, теоретизирование по поводу функционала государства может косвенно подкреплять сомнения в оправданности «внутренней» публично-правовой субъектности государства (вы-

²⁵ См.: Мусатов Ф.В. Указ. соч. С. 35, 36, 46, 52, 57, 80–82, 117.

²⁶ См.: Лексин И.В. Государство и (или) эволюция: проблемы юридических рассуждений о понятиях, происхождении и развитии государств (часть первая) // Вестник Московского университета. Серия 21. Управление (государство и общество). 2024. Т. 21. № 4. С. 223–224.

сказывавшиеся континентально-европейскими и отечественными правоведами еще более столетия назад²⁷).

Однако сама по себе теоретическая возможность связать названные функции не только с государством — юридической личностью, но и с государственным аппаратом не может считаться аргументом в пользу предпочтительности иного понимания государства. Наличие или отсутствие у того или иного образования (не только у государства, внутригосударственных территориальных образований, но и у государственных и муниципальных органов, у юридических лиц и даже у лиц физических) правосубъектности объясняется не исключительностью функционала (и не концептуальной весомостью его содержания), а скорее потребностями юридической техники и правовыми традициями.

В то же время возможность выполнения государством функции основы соответствующего национального правопорядка независимо от наличия правосубъектности позволяет заключить, что данная функция принадлежит государству как действующему субъекту вообще, а не как субъекту права. Более того, можно утверждать, что самой юридической личности государства в строгом смысле вообще незачем приписывать какие бы то ни было функции. Придание правосубъектности тому или иному существу или сконструированной сущности выполняет одну функцию — обеспечить возможность участвовать в правоотношениях с другими субъектами права. Но это функция не субъекта права, а именно качества правосубъектности (или решения, действия по наделению этим качеством).

Изложение функций государства в иных значениях также нельзя назвать беспроблемным. Так, государство как социальный и (или) политический институт, которому приписывается активная деятельность (или совокупность таких институтов), независимо от национальной специфики выполняет функцию, которая в литературе фигурирует под видом его дефиниции, — функцию организации (в смысле придания организованности), в том числе: организации осуществления публичной власти (это соответствует «политической» функции), структурирования общества и организации общественного развития («социальная» функция), организации хозяйственной жизни («экономическая» функция) и др.

²⁷ См., в частности: *Berthélemy H. Traité élémentaire de droit administratif*. 3ème éd. Paris, 1905. P. 44–45; *Коркунов Н.М.* Русское государственное право. Т. 1. СПб., 1892. С. 11–15; *Яценко А.* Теория федерализма. Опыт синтетической теории права и государства. Юрьев, 1912. С. 254–262.

Довольно затруднительно описать функции государства в значении правопорядка, поскольку эти функции варьируются в зависимости от социально-политического строя, уровня хозяйственного и технологического развития, национального и конфессионального состава населения и многих других обстоятельств. Государству же как правоотношению или системе правоотношений вообще вряд ли можно приписывать какие-либо функции (таковые могут быть либо у действующего субъекта, либо у функционирующего объекта, либо у свойства субъекта или объекта, либо у деятельности).

Таким образом, рассуждения о функциях государства как компонента правовой действительности по отношению к этой же действительности не позволяют получить внятных результатов. Функция — это категория, которую осмысленно прилагать к государству в иных значениях. Соответственно, за редкими исключениями (к таковым относится прежде всего упомянутая функция государства по обеспечению бытия соответствующего национального правопорядка) функции государства подлежат осмыслению не юриспруденцией, а иными социогуманитарными науками.

Закономерность классификационных проблем

Неоднократно отмеченное выше разнообразие явлений, охватываемых словом «государство», предопределяет невозможность проведения корректной классификации «государств вообще». Неоднородность явлений, именуемых в литературе «государствами» (древнегреческие полисы, восточные деспотии, средневековые европейские княжества, ситуативно объединенные под одной «коронной» конгломераты формально отдельных владений, колониальные империи, современные государства)²⁸ делает такие классификации искусственными и некорректными. Не отрицая полезности, в целом, таких классификационных опытов для социологии, политологии, антропологии (хотя, вероятно, и здесь уместно было бы вести речь о делении не государств как таковых, а например, политически организованных обществ, политически организованных цивилизаций), следует усомниться в их юридической состоятельности. Обращение со всем массивом явлений, называемых по разным мотивам «государствами», как с однородным объектом деления столь же проблематично, как, например, деление предприятий на

²⁸ См., например, деление на «государства-полисы», «государства-королевства» и «государства политико-правового порядка управления» (Ромашов Р.А. Теория государства и права. 2-е изд. СПб.: Питер, 2010. С. 50–55).

государственные и муниципальные унитарные (составляющие с точки зрения гражданского законодательства Российской Федерации организационно-правовую форму юридического лица) и частные предприятия (которые законодатель трактует не как субъектов права, а как имущественные комплексы)²⁹ или деление корпораций на негосударственные и государственные (последние являются не корпорациями, а унитарными юридическими лицами³⁰).

Сказанное приводит к заключению, что каждая группа явлений, соответствующих тому или иному понятию о государстве, требует рассмотрения в качестве отдельного объекта деления³¹. Соответственно, определение государства тем или иным образом обязывает автора учитывать это значение при установлении круга классифицируемых явлений. Например, с точки зрения формальной логики неверно говорить о классификации государств по форме правления или по форме территориального устройства после определения государства как юридической личности (субъекта права), а тем более как правоотношения (системы правоотношений). По данным основаниям классифицированию поддаются прежде всего государства в институциональном (организационном) понимании, тогда как субъекты права (а тем более правоотношения) ни формы правления, ни территориального устройства просто не имеют. Это не означает принципиальной несовместимости рассуждений об этих вопросах с определением государства как юридической личности (субъекта права), но классифицировать по упомянутым основаниям в таком случае правильнее не сами государства, а именно формы правления и формы территориального устройства. Либо же вместо деления по форме правления следует говорить о делении государств по характеру систем органов, действующих от имени государства как субъекта права³². Классифицируя же по

²⁹ См. соответственно ст. 113 и 132 Гражданского кодекса РФ.

³⁰ См. п. 1 ст. 65¹ Гражданского кодекса РФ.

³¹ Правда, нужно иметь в виду, что далеко не всякое сужение объекта деления облегчает задачу классифицирования. Например, даже сравнительно компактный массив явлений, охватываемых обозначением «государственная казна», неверно классифицировать (с точки зрения формальной логики), поскольку таковое используется в отношении разнотипных обстоятельств: участника гражданского оборота (государства-казны) и государственных имуществ (их состава, правового режима, порядка формирования и отторжения).

³² При этом нужно иметь в виду, что при любом подходе рассмотрение государства в таком понимании подразумевает отнесение к объекту деления прежде всего государств современного типа (и лишь отдельных политических образований раннего Нового времени и более отдаленных эпох).

территориальному устройству государства, характеризующиеся правосубъектностью, нужно под последними понимать не только единичные субъекты права, но и (в зависимости от практической ситуации) группы таких субъектов (включающие субъект, олицетворяющий общегосударственный уровень публичной власти, и наделенные правосубъектностью внутрисубъектные территориальные образования³³). В таком случае результатами деления окажутся «моносубъектные» государства (в случае если внутрисубъектные территориальные образования не наделены правосубъектностью) и «полисубъектные».

Внимания требует и совместимость классификации с отраслью знания, для нужд которой проводится данная логическая операция. Так, формационное деление государств, признававшееся фундаментальным в течение десятилетий (и сохраняющее популярность в современной юриспруденции³⁴), подразумевало понимание государства как явления социально-экономической и социально-политической реальности, а не правовой (хотя, конечно, в описании формаций присутствовали некоторые черты правопорядка). Классификационные подходы, выработанные постсоветской юриспруденцией или заимствованные из советского государствоведения либо из смежных наук, слабо коррелируют с пониманием государства как части правовой реальности. Например, социологическим (антропологическим, историко-культурологическим) является предложенный А. Тойнби «цивилизационный» подход к типологии государства, почти неизменно освещаемый в литературе по теории государства и права как один из основных³⁵. К политологическим, по сути, относятся: классификация «государственных форм» на «монархическую, поликратическую и сегментарную»³⁶, идеоло-

³³ См. об этом, в частности: *Лексин И.В.* Соотношение федеративной и регионалистской формы государственного устройства: проблемы и решения // Научный ежегодник Института философии и права Уральского отделения Российской академии наук. 2012. Выпуск 12. С. 478.

³⁴ См., например: *Марченко М.Н.* Теория государства и права: Учебник. 2-е изд., перераб. и доп. М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2004. С. 156–188; *Хропанюк В.Н.* Указ. соч. С. 89–94; Теория государства и права. Часть 1. Теория государства / Под ред. М.Н. Марченко. М.: Издательство «Зерцало-М», 2011. С. 132–168; *Малахов В.П., Горшенева И.А., Иванов А.А.* Указ. соч. С. 24–26; Теория государства и права: учебник / под ред. Г.Г. Бернацкого. СПб.: Изд-во СПбГЭУ, 2020. С. 93–95.

³⁵ См., например: *Любашиц В.Я., Смоленский М.Б., Шепелев В.И.* Указ. соч. С. 127–129; *Мелехин А.В.* Указ. соч. С. 60–61; *Малахов В.П., Горшенева И.А., Иванов А.А.* Указ. соч. С. 26–27; *Радько Т.Н.* Указ. соч. С. 404–406.

³⁶ *Чиркин В.Е.* Указ. соч. С. 115–116.

гический подход³⁷ к типологии, а также широко распространенное в последние десятилетия деление государств по типу политического режима³⁸. Несколько большее отношение к юриспруденции имеет «личный подход в типологии государства» (деление по «степени экономической, социальной, политической и духовной... свободы личности»³⁹, которая хотя бы отчасти поддается юридическому измерению), но и он в значительной мере идеологизирован и политизирован.

К отмеченным специфическим проблемам государствоведения могут добавляться и общераспространенные ошибки классифицирования. Так, в одном классификационном ряду могут оказываться подмножества, выделенные по разным основаниям и неизбежно пересекающиеся друг с другом (например, тоталитарное, авторитарное, правовое, социальное, светское и корпоративное государства⁴⁰).

Итак, при классифицировании государств требуется ориентироваться на следующие незамысловатые тезисы:

- не соединять в рамках одной классификации государства современного типа с иными по сути историческими явлениями, несмотря на распространенное употребление в отношении последних слова «государство»;
- отдельно классифицировать современные проявления государственности — в зависимости от значения, в котором используется слово «государство»;
- юриспруденции — концентрироваться на классифицировании явлений, относящихся к правовой действительности.

Государство как компонент правовой реальности в большинстве случаев не поддается классифицированию по привычным для государствоведения основаниям. Более того, классификация государств в этом понимании в принципе проблематична, поскольку они редко поддаются распределению по обособленным группам,

³⁷ См., например: *Оксамытный В.В.* Указ. соч., 2012. С. 103–105; *Рассолов М.М.* Проблемы теории государства и права. М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2010. С. 76–77.

³⁸ См., например: *Теория государства и права / Под ред. В.М. Корельского и В.Д. Перевалова.* М.: Издательская группа ИНФРА-М–НОРМА, 1997. С. 165–166; *Ромашов Р.А.* Указ. соч. С. 40.

³⁹ *Абдулаев М.И., Комаров С.А.* Проблемы теории государства и права. СПб.: Питер, 2003. С. 137–139.

⁴⁰ См.: *Иванов А.А., Иванов В.П.* Теория государства и права. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2007. С. 30–31.

которые можно было бы назвать типами, видами и т.п. (скорее, государства можно лишь расположить в зависимости от интенсивности проявления тех или иных признаков или частоты встречаемости тех или иных обстоятельств).

Так, исторические государства в значении объекта права (владений, хозяйства правителя) могут быть ранжированы в зависимости от формальной отделенности персонального (дворцового) имущества правителя от иного государственного имущества и — в случае наличия такого разделения — по степени его строгости.

В случае понимания государства как системы правоотношений диверсифицировать его практические проявления возможно исходя из взаимного положения лиц, уполномоченных принимать решения публично-властного характера, и их адресатами (гражданами, юридическими лицами); круга благ, по поводу которых они вступают в правоотношения; содержания последних (широты правовых возможностей, строгости обязанностей и пр.).

Государства как юридические личности могут быть разделены, во-первых, по упомянутому выше основанию наличия внутригосударственных территориальных единиц, обладающих правосубъектностью, а во-вторых, исходя из характера и широты предметов ведения государства. Государства, понимаемые как национальные правовые порядки, могут быть классифицированы подобным образом:

- в зависимости от наличия в рамках национального правового порядка региональных или локальных субправовых порядков;
- в зависимости от набора предметных сфер, охватываемых этими правовыми порядками и субправовыми порядками.

Проблемы осмысления происхождения государства

С учетом изложенного выше следует подходить и к вопросу о происхождении государства. Коллективными усилиями авторов учебной литературы по теории и истории государства и права данный вопрос превращен в решенный: государство возникает на определенном этапе социального и хозяйственного развития и служит для закрепления и воспроизводства положения доминирующих социальных слоев. Такая безупречная и ясная картина государствообразования, с одной стороны, не может не привлекать, но, с другой стороны, не может не вызывать нареканий. Во-первых, она описывает не столько исторически подтвержденный алгоритм, сколько абстрактные представления о малоизвестном прошлом. Рассуждения о формировании конкретного государства,

трансформации вождей в государства в той или иной местности главным образом базируются на предположениях и ожиданиях, и в целом прогресс в направлении выработки формальной теории происхождения государства в лучшем случае можно назвать фрагментарным⁴¹.

Во-вторых, обыкновенно составляемая схема происхождения государства содержит лишь изложение известной или предполагаемой хроники отдельных обстоятельств, которые принято ассоциировать с государством. К таковым, прежде всего, относятся: разделение на властвующих и подвластных; появление слоя людей, не занятых земледелием и иными хозяйственными работами, а выполняющих организационно-распорядительные функции; развитие инструментов принуждения членов сообщества к требуемому поведению; принудительное перераспределение прибавочного продукта и пр. Поэтому в действительности авторы рассматривают не происхождение государства, а всевозможные обстоятельства перехода от условного состояния дикости к условному состоянию цивилизованности (усложнение социальной структуры, формирование вождей, развитие институтов публичной власти и пр.). Исследование этих процессов и датирование переломных моментов, безусловно, немаловажно — особенно для истории и антропологии. Однако ценность и достаточность их для юриспруденции далеко не бесспорна. Не случайны давно терзавшие ученых сомнения в наличии разницы между государством и «шайкой разбойников»⁴², «охраным рэкетом»⁴³ и подобными социальными (или асоциальными) явлениями⁴⁴.

В-третьих, как отмечалось в первой части статьи, юриспруденция (теория и история государства и права) преимущественно нацеливают концептуализацию государства на его описание как явления социально-политической действительности, раскрытие

⁴¹ См.: *Wright H.T. Recent research on the origin of the state // Annual Review of Anthropology. 1977. No 6. P. 379–397.*

⁴² См.: *Блаженный Августин. Творения: В 4 т. Т. 3: О граде Божием. Кн. I–XIII. СПб.: Алетейя; Киев: УЦИММ-Пресс, 1998. С. 150.*

⁴³ *Tilly C. War Making and State Making as Organized Crime // Bringing the State Back / Eds. P. Evans, D. Rueschemeyer, T. Skocpol. Cambridge: Cambridge University Press, 1985. Pp. 169–187.*

⁴⁴ См., в частности: *Bastiat F. Pamphlets. Paris, 2009. P. 70, 114–115, 240–241; Отпенгеймер Ф. Государство: переосмысление / пер. с англ. А. Стихина и С. Анкапова. М. Проект RUSTATE.ORG, 2020. С. 78, 95, 97, 126, 222; Джессон Б. Государство: прошлое, настоящее, будущее / под науч. ред. Д. Карасева. М.: Издательский дом «Дело» РАНХиГС, 2019. С. 92.*

его происхождения, становления и развития, а не на изложение юридической конструкции государства. Государство как правовое явление неизбежно характеризуется иными хронологическими рамками, чем как явление социальное и (или) политическое, географическое и пр. Соответственно, применительно к рассматриваемому вопросу задача юриспруденции состоит не в том, чтобы рассуждать о процессах возникновения и становления государства как общественно-политического явления, а в том, чтобы диагностировать появление государства как компонента правовой реальности.

В-четвертых, в силу множественности понятий, обозначаемых словом «государство», возникновение соответствующих явлений почти с неизбежностью расходитя во времени. Суждения о становлении государства как человеческого сообщества («социального союза»), достигшего специфического состояния организованности, как аппарата властвования (принуждения), как объекта властвования (владения), как искусственной личности, не сводимой ни к правителю, ни к социуму (и, в частности, как субъекта права), как правопорядка — это суждения о разных процессах, в подтверждение или опровержение которых могут приводиться разные наборы исторических фактов (хотя, конечно, эти наборы ситуативно могут совпадать или пересекаться).

В-пятых, в большинстве известных значений проблематично охарактеризовать объем накопленных практических обстоятельств, достаточный для констатации формирования государства. Так, критерии, отграничивающие государственное принуждение от догосударственного насилия (справедливость⁴⁵, легитимность⁴⁶ и пр.) и показывающие специфичность государства по сформированности элит⁴⁷ или по степени организованности социального союза (например, не менее четырех уровней политико-административной иерархии⁴⁸), страдают либо расплывчатостью, либо

⁴⁵ См.: *Блаженный Августин*. Там же.

⁴⁶ См.: *Weber M. Politik als Beruf. Geistige Arbeit als Beruf. Vier Vorträge vor dem Freistudentischen Bund. Zweiter Vortrag. München und Leipzig: Verlag von Duncker & Humblot, 1919. S. 4–5; Lachmann R. States and Power. Cambridge: Polity, 2010. P. 2.*

⁴⁷ С этой точки зрения образование государства может характеризоваться как «случайный побочный продукт сближения множества элит, происходившего в целях получения преимуществ в конфликтах с другими элитами и крестьянством» (*Lachmann R. Op. cit. P. 63*).

⁴⁸ См., в частности: *Wright H.T. Op.cit. P. 381–385; Spencer C.S. Territorial expansion and primary state formation // Proceedings of the National Academy of Sciences. 2010. Vol. 107, No. 16. P. 7120.*

неубедительностью. Определение с их помощью момента перехода от догосударственного состояния к государственному либо оказывается весьма затруднительным, либо выглядит произвольным.

Практически невозможно определить и рамки бытия «искусственной личности» государства, т.е. зафиксировать перемещение средоточия политической власти от конкретного правителя или династии к абстрактному государству, фактическое замещение государства персональным правлением того или иного авторитетного лидера либо завершение периода такого правления (для этого, видимо, требуется установить соотношение практического веса обезличенной сущности, именуемой государством, и личности правителя, что не поддается однозначной оценке).

Граница между государством и негосударством более четко проступает лишь в случае понимания государства как не просто искусственной личности (в нравственно-психологическом смысле⁴⁹), но личности юридической, или как универсального правового порядка, стоящего как над простыми обывателями, так и над лицами, осуществляющими функции властвования, администрирования и пр. Констатировать существование государства как юридической личности (субъекта права) можно на основании текстов юридических документов — по следующим параметрам:

- принятие решений (законотворчество, заключение договоров, вынесение приговоров) от имени государства, а не именем правителя, народа или конкретного органа;
- упоминание в конституционных и законодательных актах предметов ведения, прав и обязанностей государства;
- разделение государственной казны и собственных (дворцовых) средств и имущества правителя (с хронологической точки зрения данное обстоятельство можно считать первым шагом в становлении государства в современном понимании);
- категориальное разведение территории (сферы государственной юрисдикции) и земли (земельных участков, находящихся в частном владении — как правителя, так и других собственников, — или отнесенных к «общенародной», государственной, региональной, муниципальной собственности);
- превращение органов монаршей власти в государственные органы;

⁴⁹ См.: Гоббс Т. Сочинения в 2 т. Т. 1. М.: Мысль, 1989. С. 331; Т. 2. М.: Мысль, 1991. С. 133; Гегель Г.В.Ф. Философия права. М.: Мысль, 1990. С. 319.

- размежевание службы публичной (государственной, муниципальной) и придворной (лично правителю и членам правящей династии);
- превращение как лиц знатного происхождения (первоначально связанных обязательствами лишь с монархом и друг с другом), так и обывателей (несших обязанности по отношению к феодалу, помещику, арендодателю либо в рамках гильдии, общины и прочих локально-сословных образований) в граждан — лиц, обязанных по отношению к государству;
- разграничение ответственности перед правителем и перед государством (за измену и подобные преступления), а равно разграничение долговой ответственности лично правителя и государства);

Показателями существования государства-правопорядка служат обстоятельства, отчасти пересекающиеся с вышеупомянутыми:

- наличие универсальных правовых норм территориального действия, превращающих всех индивидов в обобщенную категорию граждан (в противоположность феодальным образованиям средневековой Европы с многоступенчатыми⁵⁰ и сословно-фрагментированными⁵¹ правопорядками);
- осуществление контроля в отношении любой социальной единицы (невозможность для отдельных персон, социальных групп, организаций устраниваться из-под него в пределах пространственной и временной сферы действия правопорядка);
- наличие механизмов обеспечения реализации, защиты этого правопорядка и его восстановления в случае нарушения (принудительность с этой точки зрения не есть свойство государства, а средство обеспечения правопорядка, отождествляемого с государством).

В целом достижимо и определение периода восприятия государства как принадлежности, хозяйства правителя, т.е. объекта властвования или владения (по произведениям политической философии и политическим высказываниям). Однако это слово-

⁵⁰ Правопорядок определенного уровня распространялся лишь на непосредственно нижестоящую ступень феодальной иерархии, а по отношению к простому населению правитель гарантированно обладал средствами правового принуждения лишь в пределах собственного домена.

⁵¹ Обычаи, договорные нормы, уставы, хартии и пр. в подавляющем большинстве случаев имели моносословную сферу действия, формальные источники права всесословного (внесословного) действия отсутствовали или касались лишь отдельных вопросов.

употребление безнадежно устарело, и находки в данной области вряд ли могут обладать практической полезностью.

В-шестых, как было показано, слово «государство» и его иноязычные аналоги благодаря юридическим, историческим, философским, социологическим, политологическим трудам распространилось на многообразные состояния политической организованности, большинство из которых не вписывается в современные представления о государстве, а равно не называлось этим словом современниками. Соответственно, большинство исторических государств — это не государства в современном понимании, а разномастные иерархически устроенные сообщества надсемейного и (или) надродового типа.

Соответственно, рассуждая о происхождении государства и оценивая опубликованные рассуждения по данному поводу, необходимо проводить различие между:

- появлением сравнительно цивилизованных обществ, именуемых предгосударственными в силу преодоления фазы кровнородственного объединения (к таковым относятся первичные «протогосударства» — надплеменные вождества — и вторичные — колонии в случае их неподчиненности метрополии);
- их публизацией, т.е. подчинением всего коллектива общему порядку (как имело место в древнегреческих полисах и в Древнем Риме) или, напротив, приватизацией (превращением правителей в хозяев частных владений);
- становлением собственно государства — как особой сущности, формально обособленной и от правителя, и от социальной общности.

В противном случае неизбежно продолжение смешения принципиально разных явлений и приписывание свойств современных государств империям вождеского типа или феодальным княжествам. Например, метафора «Государство — это я!» иллюстрирует не государственное, а догосударственное мышление, предполагавшее отрицание государства как некой самоценной сущности, не сводимой к аксессуару правителя. Даже ставшая хрестоматийной характеристика государства как «орудия классового принуждения» совсем не объединяет перечисленные явления. Обобщение социальных сил посредством категории классов лишь эпизодически способно адекватно отразить социальную действительность. Наибольшей выраженности классы достигли в Европе второй трети XIX — начала XX в., но на протяжении большей части человеческой

истории и в большинстве регионов классы, выделявшиеся основоположниками материалистического объяснения сущности государства, не составляли общностей, связанных совместными интересами (гораздо более значимыми могли являться династические или родственные отношения, ленная зависимость, привязанность к местной или религиозной общине, цеховые и иные корпоративные объединения). Соответственно, и социальные конфликты, хотя и могли иметь вполне ожесточенный и кровопролитный характер, не становились межклассовыми.

В-седьмых, на вопрос о моменте возникновения государства применительно как к России, так и к зарубежью, хотя он и выглядит весьма немаловажным, на деле неизбежно получается в значительной мере схоластический и (или) идеологизированный ответ. Можно лишь с большей или меньшей уверенностью полагать, что до некоторого момента (который можно определить очень примерно):

- в том или ином обществе не складывалось массового восприятия государства как действующей («решающей») сущности с особыми интересами и обособленной волей;
- в юридической практике государству не вменялись действия и решения, самому государству формально не служили и не вступали с ним в другие правоотношения;
- само слово «государство» и его иноязычные аналоги не ассоциировалось с государством в современном понимании (а использовалось для обозначения сословий, социального и имущественного положения, самого имущества и пр.)⁵².

В-восьмых, даже наличие точных датировок начала и (или) прекращения доктринальной концептуализации государства в современном ключе, или официальной фиксации правосубъектности государства, или использования соответствующих слов в интересующем значении не позволяют получить безупречное доказательство «рождения» или «смерти» государства именно в данный момент. Равно и синхронизированность или рассинхронизированность в указанных обстоятельствах дает лишь почву для сомнений, размышлений и рассуждений, но не для категоричных выводов.

В-девятых, собственно о происхождении осмысленно рассуждать либо применительно к государственному аппарату (прослежи-

⁵² По аналогичным параметрам можно в определенных случаях судить (опять же, лишь весьма приблизительно) и о завершении концептуального, юридико-практического и (или) лингвистического бытия государства.

вая преємственность государственных институтов по отношению к их предшественникам), либо понимая государство в социологическом смысле общественного союза (или организованного общества).

Так, выражения «создали могущественное государство», «сложилось мощное государство» и т.п. (применительно к «государству шумеров», «государству чингисидов», «государству идрисидов» и множеству других) подразумевают под государством прежде всего политико-административно-военный аппарат. Историческая наука во многих случаях способна достаточно детально проследить развитие этого аппарата и его отдельных компонентов. Однако необходимо иметь в виду, что хотя такой аппарат, конечно, присутствует и у современных государств, но то, что сегодня понимается под государством, не поддается сведению к такому аппарату. В настоящее время этот аппарат, строго говоря, есть принадлежность государства, его организационное проявление (без которого государству невозможно функционировать и, — с социологической точки зрения, существовать), но не само государство (наличие такого аппарата — условие социальной действительности государства в современном понимании, но отнюдь не достаточный индикатор его бытия).

Применительно же к государству как организованному, политическому, территориальному и прочим образом характеризую- му социальному союзу, как было отмечено выше, сложно подобрать практические критерии, которые позволили бы убедительно диагностировать возникновение государственности.

В других случаях суждения о происхождении государства могут оказываться просто бессмысленными. Например, представление о государстве как об особом социальном организме⁵³ является продуктом бытовой аналогии и не связано с исследованием исторической динамики каких бы то ни было социальных процессов.

Понимание государства как субъекта права (т.е. сконструированной сущности) должно в принципе снимать вопрос о происхождении государства, освобождая авторов от его рассмотрения (так же, как не беспокоит академическое сообщество вопрос о происхождении юридического лица, общественного или религиозного объединения, субъекта права вообще). Государство в таком понимании (ни как субъект частного права — казна, ни как субъект права публичного) ни от чего не происходит, а конструируется как

⁵³ См., например: *Bluntschli I.K. Psychologische Studien über Staat und Kirche. Zürich und Frauenfeld, 1844. S. 28–30.*

утилитарный инструмент. Хронологически государству — юридической личности предшествовало государство как объект права (имущество, владения, хозяйство правителя), но субъект права абсурдно считать родственником, продолжателем или преемником объекта. При этом ряд организационных механизмов (парламент, административные и судебные органы, делопроизводство, законодательные, административные, судебные, избирательные, бюджетные и пр. процедуры) государство вполне может заимствовать из политической, бюрократической, юрисдикционной и иной практики, предшествовавшей его юридическому конструированию.

Лишь представление о государстве как о самостоятельном (суверенном) правовом порядке придает юридическим рассуждениям о происхождении государства определенную уместность. Такой правопорядок можно считать результатом консолидации локальных правопорядков или трансформации феодального правопорядка (или совокупности сословных и иных разрозненных правопорядков) посредством целенаправленного (централизованного) правового регулирования.

(Продолжение следует).

Литература

Бабаев В.К., Бабаев С.В. Функции современного Российского государства. Н. Новгород, 2001. 98 с.

Байтин М.И. Сущность и основные функции социалистического государства. Саратов: Изд-во Саратов. ун-та, 1979. 302 с.

Блаженный Августин. Творения. В 4 т. Т. 3: О граде Божием. Кн. I–XIII. СПб.: Алетейя; Киев: УЦИММ-Пресс, 1998. 596 с.

Гегель Г.В.Ф. Философия права. М.: Мысль, 1990. 524 с.

Гоббс Т. Сочинения в 2 т. Т. 1 / Сост., ред., авт. примеч. В.В. Соколов; Пер. с лат. и англ. М.: Мысль, 1989. 622 с.

Гоббс Т. Сочинения в 2 т. Т. 2 / Сост., ред., авт. примеч. В.В. Соколов; Пер. с лат. и англ. М.: Мысль, 1991. 731 с.

Джессоп Б. Государство: прошлое, настоящее, будущее / под науч. ред. Д. Карасева. М.: Издательский дом «Дело» РАНХиГС, 2019. 504 с.

Каск Л.И. Функции и структура государства. Л.: Изд-во Ленингр. ун-та, 1969. 65 с.

Котляревский С.А. Правовое государство и внешняя политика. М., 1909. С. 428.

Лексин И.В. Государство и (или) эволюция: проблемы юридических рассуждений о понятиях, происхождении и развитии государств // Вестник Московского университета. Серия 21. Управление (государство и общество). 2024. Т. 21. № 4. С. 206–227.

Лексин И.В. Государство и (или) эволюция: проблемы юридических рас- суждений о понятиях, происхождении и развитии государств (часть вторая) // Вестник Московского университета. Серия 21. Управление (государство и общество). 2025. Т. 22. № 2. С. 98–109.

Лексин И.В. Соотношение федеративной и регионалистской формы го- сударственного устройства: проблемы и решения // Научный ежегодник Ин- ститута философии и права Уральского отделения Российской академии наук. 2012. Выпуск 12. С. 476–486.

Лепешкин А.И. Фазы развития и функции Советского государства. М.: Знание, 1958. 40 с.

Морозова Л.А. Функции Российского государства на современном эта- пе // Государство и право. 1993. № 6. С. 98–108.

Оппенгеймер Ф. Государство: переосмысление / пер. с англ. А. Стихина и С. Анкапова. М. Проект RUSTATE.ORG, 2020. 255 с.

Пожарский Д.В. Функции государства: проблемы классификации // Пра- во и государство: теория и практика. 2012. № 2 (86). С. 6–11.

Сталин И.В. Сочинения. Т. 14. М.: Государственное издательство по- литической литературы, 1946. 504 с.

Тененбаум В.О. Государство: система категорий. Саратов: Издательство Саратовского университета, 1971. 212 с.

Черноголовкин Н.В. Теория функций социалистического государства. М.: Юрид. лит., 1970. 215 с.

Черноголовкин Н.В. Функции Советского государства в период развер- нутого строительства коммунизма. М.: Госюриздат, 1960. 191 с.

Яценко А. Теория федерализма. Опыт синтетической теории права и государства. Юрьев, 1912. 842 с.

Bastiat F. Pamphlets. Paris, 2009. 414 p.

Berthélemy H. Traité élémentaire de droit administratif. 3ème éd. Paris, 1905. 948 p.

Bluntschli I. K. Psychologische Studien über Staat und Kirche. Zürich und Frauenfeld, 1844. 308 S.

Duguit L. Manuel de droit constitutionnel. Théorie général de l'État. — Organ- isation politique. Paris, 1907. 1142 p.

Lachmann R. States and Power. Cambridge: Polity, 2010. 234 p.

Spencer C.S. Territorial expansion and primary state formation // Proceedings of the National Academy of Sciences. 2010. Vol. 107. No. 16. P. 7119–7126.

Tilly C. War Making and State Making as Organized Crime // Bringing the State Back / ed. by P. Evans, D. Rueschemeyer, T. Skocpol. Cambridge: Cambridge University Press, 1985. P. 169–187.

Weber M. Politik als Beruf. Geistige Arbeit als Beruf. Vier Vorträge vor dem Freistudentischen Bund. Zweiter Vortrag. München und Leipzig: Verlag von Duncker & Humblot, 1919. 68 s.

Wright H.T. Recent Research on the Origin of the State // Annual Review of Anthropology. 1977. No. 6. P. 379–397.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ:

Лексин Иван Владимирович — доктор юридических наук, заведующий кафедрой правовых основ управления факультета государственного управления МГУ имени М.В. Ломоносова, Москва, Россия; *e-mail*: leksin@spa.msu.ru

ABOUT THE AUTHOR:

Ivan V. Leksin — DSc, Head of Department of Legal Foundations of Public Administration, School (Faculty) of Public Administration, Lomonosov Moscow State University, Moscow, Russian Federation; *e-mail*: leksin@spa.msu.ru

Научная статья



DOI: 10.55959/MSU2073-2643-21-2025-3-148-166

ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ ЦИФРОВИЗАЦИИ МУНИЦИПАЛЬНОГО КОНТРОЛЯ

Голик М.Е.

Московский государственный университет имени М.В. Ломоносова, Москва,
Российская Федерация

golikme@spa.msu.ru

Зайцева Т.В.

Московский государственный университет имени М.В. Ломоносова, Москва,
Российская Федерация

zaytv@spa.msu.ru

Аннотация. Цифровизация представляет собой один из ключевых элементов развития системы контроля. Для местного уровня внедрение цифровых технологий и формирование культуры цифровизации носит неоднородный характер, обусловленный цифровым неравенством муниципалитетов. Статья посвящена анализу нормативной основы и практических инструментов цифровизации муниципального контроля. Целью исследования является выявление пробелов, коллизий и иных проблемных аспектов цифровизации административного и технического характера. Федеральное законодательство и документы стратегического планирования не содержат положений, обособляющих муниципальный контроль в системе публичного контроля. Также отсутствуют отдельные положения, касающиеся внедрения цифровых инструментов на городских и сельских территориях. На основании анализа сайтов городов — административных центров федеральных округов авторы приходят к выводу о неполноте предоставления сведений об использовании цифровых инструментов в муниципальном контроле, среднем уровне удобства и доступности материалов указанных сайтов для пользователя. Для оценки эффективности цифровизации и цифрового муниципального контроля требуется разработка новых критериев, заменяющих «палочные» количественные индикаторы.

Ключевые слова: цифровизация, муниципальный контроль, цифровой муниципальный контроль, реформа контрольно-надзорной деятельности, местное самоуправление, муниципальные информационные системы, эффективность управления.

Для цитирования: Голык М.Е., Зайцева Т.В. Организационно-правовые аспекты цифровизации муниципального контроля // Вестник Московского университета. Серия 21. Управление (государство и общество). 2025. Т. 22. № 3. С. 148–166.

Дата поступления в редакцию: 01.08.2025

ORGANIZATIONAL-LEGAL ASPECTS OF DIGITALIZATION OF MUNICIPAL CONTROL

Golik M.E.

Lomonosov Moscow State University, Moscow, Russian Federation
golikme@spa.msu.ru

Zaytseva T.V.

Lomonosov Moscow State University, Moscow, Russian Federation
zaytv@spa.msu.ru

Abstract. Digitalization is one of the key elements of the development of the control system. For the local level, the introduction of digital technologies and the formation of a culture of digitalization is heterogeneous, due to the digital inequality of municipalities. The article is devoted to the analysis of the regulatory framework and practical tools for the digitalization of municipal control. The purpose of the study is to identify gaps, collisions and other problematic aspects of digitalization of an administrative and technical nature. Federal legislation and strategic planning documents do not contain provisions that separate municipal control from the system of public control. There are also no separate provisions regarding the introduction of digital tools in urban and rural areas. Based on the analysis of the websites of the cities-administrative centers of the federal districts, the authors come to the conclusion about the incompleteness of providing information on the use of digital tools in municipal control and the average level of convenience of these sites for the user. To assess the effectiveness of digitalization and digital municipal control, it is necessary to develop new criteria that replace the “stick” quantitative indicators.

Key words: digitalization, municipal control, digital municipal control, reform of control and supervisory activities, local government, municipal information systems, management efficiency.

Введение

Цифровая трансформация является одной из целей национального развития, перечисленных в Указе Президента РФ от 07.05.2024 N 309 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года и на перспективу до 2036 года»¹. Общее направление развития в этой области задано Стратегией развития информационного общества². Как актуальное направление развития управления, она включает такие аспекты, как переход на электронный документооборот, предоставление услуг в электронном виде, использование государственных и муниципальных информационных систем, внедрение систем поддержки принятия управленческих решений с применением искусственного интеллекта и другие.

Применение различных цифровых инструментов позволяет повысить эффективность управленческой деятельности: увеличить скорость проведения процедур, снизить административные издержки. Скорость принятия решений особенно важна в кризисных ситуациях, обработка большого количества данных в кратчайшие сроки — в условиях неопределенности³. Именно на улучшение значений этих показателей направлена цифровизация управленческой деятельности.

Контроль — неотъемлемый элемент управленческой деятельности. Цифровизация позволяет обеспечить доступ к «своевременной, качественной и достоверной информации»⁴ о контролируемых лицах, способствует выработке более прозрачных и понятных для всех сторон критериев категории риска и добросо-

¹ Собрание законодательства РФ. 2024. N 20. Ст. 2584.

² Указ Президента РФ от 09.05.2017 N 203 «О Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации на 2017–2030 годы» // Собрание законодательства РФ. 2017. N 20. Ст. 2901.

³ Будай С.Н. Цифровизация как средство повышения эффективности контрольно-надзорной деятельности // Актуальные проблемы сравнительного правоведения и юридической лингвистики: Сборник материалов Третьей международной научно-практической конференции. Москва: Московский государственный лингвистический университет, 2019. С. 304.

⁴ Фесько Д.С. Цифровизация контроля как гарантия прав граждан и организаций при его осуществлении // Административное право и процесс. 2020. № 3. С. 64. DOI: 10.18572/2071-1166-2020-3-63-68

вестности и обеспечивает бесперебойную работу системы органов публичной власти в кризисных условиях, таких как эпидемиологические ограничения или устранение последствий чрезвычайных ситуаций.

Согласно данным Сводного доклада о контроле за 2024 г., было проведено 395,2 тыс. контрольных мероприятий⁵. Цифровизации контроля посвящен раздел доклада, однако в нем отсутствует статистика соотношения дистанционных и очных контрольных мероприятий. С использованием мобильного приложения «Инспектор» было проведено около 3 тыс. контрольных мероприятий. В пилотном тестировании участвовали федеральные органы, однако в дальнейшем планируется расширение перечня контрольных органов, использующих приложение.

Актуальность исследуемой проблематики подтверждают данные наукометрического анализа. Поиск в базе РИНЦ по ключевой фразе «цифровизация муниципального контроля» выдал 31083 результата-публикации. Однако большинство публикаций посвящено цифровизации управления в целом, цифровой трансформации экономики, цифровизации контрольно-надзорной деятельности, а также муниципальному финансовому контролю. Правовым аспектам цифровизации посвящено 20% публикаций, а «муниципальный контроль» не встречается среди часто использованных ключевых слов, что указывает на недостаточную изученность вопросов организационно-правовой специфики цифровизации контрольной деятельности на местном уровне.

Структура и круг полномочий органов местного самоуправления, характеризующиеся значительными отличиями от других уровней публичной власти, не получают отражения в нормативных документах. Муниципальный контроль занимает особое положение, являясь одновременно элементом системы публичного контроля и функцией органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения. Однако даже в федеральном законе о контроле (надзоре)⁶, в большинстве положений рассматривается неразрывно от государственного контроля.

Для муниципального контроля ограничения соразмерны полному прекращению контрольных мероприятий ввиду опциональ-

⁵ Сводный доклад о государственном контроле (надзоре), муниципальном контроле в Российской Федерации в 2024 году // Правительство России [Электронный ресурс]. URL: <http://government.ru/info/55375/> (дата обращения 10.08.2025).

⁶ Федеральный закон от 31.07.2020 № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2020. N 31. Часть I. Ст. 5007.

ности применения системы управления рисками и, соответственно, отсутствия категоризированных объектов контроля в большинстве муниципалитетов⁷. В сложившихся условиях на первый план выходят профилактические мероприятия и мероприятия, проводимые без взаимодействия с контролируемым лицом. Цифровизация повышает удобство их проведения. Консультирование и профилактический визит, в частности, могут быть проведены в режиме видеоконференции, а отчет по правоприменительной практике размещается на сайте контрольного органа, что делает материал более доступным для пользователей и не требует посещения контрольного органа.

Целью исследования является комплексный анализ правовых и организационных основ цифровизации муниципального контроля, выявление проблем и перспектив цифровизации контрольной деятельности на местном уровне. В качестве конкретного практического инструмента рассматривается содержание сайтов муниципальных образований и наполнение Единого реестра видов контроля в части муниципального контроля.

Нормативная основа цифровизации муниципального контроля

Определение понятия «муниципальный контроль» получает нормативное закрепление в п. 4 ст. 2 Федерального закона от 26.12.2008 N 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»⁸. В ч. 1 ст. 1 Федерального закона от 31.07.2020 № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» (далее — 248-ФЗ) приводится определение «государственного контроля (надзора) и муниципального контроля», муниципальный контроль отдельным пунктом не обозначен. Обособленность муниципального контроля в 248-ФЗ прослеживается в уровне нормативных правовых актов, регламентирующих различные виды контроля.

Потребность во всестороннем реформировании контрольно-надзорной деятельности подчеркивается в тексте приоритетного

⁷ Применение системы управления риском при осуществлении муниципального контроля стало обязательным с вступлением в силу Федерального закона от 28.12.2024 N 540-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2024. N 53 (Часть I). Ст. 8550.

⁸ Собрание законодательства РФ. 2008. N 52. Ч. 1. Ст. 6249.

проекта «Реформа контрольной и надзорной деятельности» и связанных с ним проектов⁹. Одним из направлений трансформации является цифровизация, ее основы закреплены в тексте приоритетного проекта «Автоматизация контрольно-надзорной деятельности».

Цифровизации контрольной деятельности посвящен раздел V Концепции совершенствования контрольной (надзорной) деятельности до 2026 г.¹⁰ В тексте раздела обосновывается необходимость использования базовых информационных систем, перечисленных в 248-ФЗ, подтверждается актуальность дистанционного формата проведения контрольных мероприятий. Отдельных специфических положений, касающихся муниципального контроля, в разделе не обнаруживается, что подтверждает ранее сформулированный тезис об унифицированном подходе ко всем уровням контроля.

Внедрению цифровых платформ в контрольно-надзорную деятельность посвящена глава 4 248-ФЗ. В ст. 17 перечислены информационные системы, использование которых предусматривается при осуществлении контроля¹¹: единый реестр видов контроля (далее — ЕРВК), единый реестр контрольных (надзорных) мероприятий (далее — ЕРКНМ), подсистема досудебного обжалования, реестр заключений о подтверждении соблюдения обязательных требований, система административного производства, мобильное приложение «Инспектор», а также ведомственные информационные системы. При этом их перечень не является исчерпывающим, на региональном и местном уровне могут быть внедрены собственные цифровые решения. Кроме того, Федеральным законом от 28.12.2024 N 540-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации»¹² было внесено уточнение в ч. 5 ст. 56 248-ФЗ, закрепившее видеоконференцсвязь и мобильное приложение «Инспектор» в качестве цифровых инструментов контроля.

⁹ Справочная информация: «Перечень государственных программ, национальных и федеральных проектов, приоритетных программ и проектов в Российской Федерации» (Материал подготовлен специалистами КонсультантПлюс) // КонсультантПлюс [Электронный ресурс]. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_310251/ (дата обращения 01.08.2025).

¹⁰ Распоряжение Правительства РФ от 21 декабря 2023 года N 3745-р «Об утверждении Концепции совершенствования контрольной (надзорной) деятельности до 2026 года» // Собрание законодательства Российской Федерации. N 1. Ч. IV. 2024. Ст. 285.

¹¹ Собрание законодательства РФ. 2024. N 53. Часть I. Ст. 8550.

¹² Собрание законодательства РФ. 2024. N 53. Часть I. Ст. 8550.

Нормативным источником цифровизации на уровне муниципалитета являются муниципальные программы. Например, «Цифровая трансформация муниципального управления г. Казани на 2023–2025 годы»¹³, «Цифровизация города Красноярска»¹⁴. Отметим, что основным направлением в муниципальных программах является цифровизация предоставления муниципальных услуг.

С точки зрения нормативного закрепления, особенностью цифровизации на местном уровне является «сращивание» государственного и муниципального управления как объекта цифровой трансформации¹⁵. При формировании стратегических документов, касающихся контрольной деятельности, не учитывается специфика муниципального контроля, предмет регулирования и значение для решения вопросов местного значения. Соответственно, решение о внедрении цифрового портала или иного инструмента может быть направлено в муниципалитет «сверху», без учета его потребности и возможности реализации.

На отсутствие обособления местного самоуправления в документах стратегического планирования, касающихся цифровизации, указывают и результаты исследования М.А. Липчанской¹⁶. Регламентация процессов «сверху» и неучет особенностей местного уровня, таких как различий городских и сельских территорий, устремляет к нулю потенциальные результаты цифровизации.

Особенности цифровизации муниципального контроля

С.М. Зубарев и А.В. Сладкова, характеризуя цифровизацию контрольно-надзорной деятельности, отмечают: «цифровые технологии контроля в сфере государственного управления основываются на широком применении Интернета, компьютеров, мобильных

¹³ Постановление Исполнительного комитета г. Казани от 29.12.2022 № 4737 «Об утверждении Муниципальной программы «Цифровая трансформация муниципального управления г. Казани на 2023–2025 годы» // Сборника документов и правовых актов муниципального образования города Казани от 12 января 2023 года. С. 298–321.

¹⁴ Постановление администрации г. Красноярска от 14.11.2024 N 1079.

¹⁵ Сибилева А.Ю. Правовые аспекты цифровизации местного самоуправления // Актуальные проблемы сравнительного правоведения: Материалы IV Всероссийской научно-практической конференции с международным участием профессорско-преподавательского состава, аспирантов и магистров. Симферополь: Крымский федеральный университет им. В.И. Вернадского. 2019. С. 382.

¹⁶ Липчанская М.А., Шиндина А.В. Особенности цифровой трансформации сельских муниципалитетов: конституционно-правовое исследование // Вестник Томского государственного университета. Право. 2025. № 55. С. 72. DOI: 10.17223/22253513/55/6.

устройств, операционных систем и специальных программ, активном участии в информационном процессе пользователей, использовании режима реального времени при доступе пользователей к удаленным базам данных»¹⁷. Основным цифровым инструментом являются муниципальные информационные системы. В структуру муниципальной информационной системы входят: муниципальный сайт (портал), информационные системы представительного и исполнительно-распорядительного органа, базы данных.

Ключевой особенностью муниципального контроля являются небольшие финансовые и кадровые ресурсы. Цифровые решения, повышая нагрузку на финансовый сектор, способны снизить нагрузку и повысить качество работы инспекторского корпуса. Цифровые решения могут внедряться на различных этапах контроля: основание проведение проверки, проведение контрольного мероприятия в опасных условиях, работа с контролируемым лицом, подготовка отчетов и материалов дел, формирование и уточнение системы управления рисками. Например, согласно докладу о муниципальном лесном контроле¹⁸ в г.о. Жуковский (Московская область) в 2024 году штат инспекторов состоял из двух сотрудников при площади лесов 126 га. Использование таких инструментов, как дроны для панорамного наблюдения, автоматические камеры и робот-инспектор способно облегчить контрольную работу человека на обширных территориях.

Для координации мероприятий по цифровизации, оценки и мониторинга последствий внедрения цифровых технологий может создаваться отдельное структурное подразделение. В рамках исследования цифровизации местного самоуправления в Германии Томас Веллани отмечает, что создание обособленных институтов цифровизации положительно влияет на качество оказания муниципальных услуг¹⁹. Следует отметить, что наряду с положительной ролью, «отдел цифровизации» может создать излишние затраты для

¹⁷ *Зубарев С.М., Сладкова А.В.* О понятии и сущности цифровых технологий контроля в сфере государственного управления // *Административное право и процесс.* 2019. № 9. С. 53–59.

¹⁸ Доклад о муниципальном лесном контроле в городском округе город Жуковский за 2024 контроля [Электронный ресурс]. URL: <https://zhukovskiy.ru/wp-content/uploads/2025/03/Доклад-2024-лесной-контроль.pdf> (дата обращения 18.08.2025).

¹⁹ *Vellani T.* The Digitalization of Smaller Medium-Sized Municipalities: A Quantitative Perspective // *Digitalization of Local Governments in Germany. Palgrave Studies in Sub-National Governance.* Palgrave Macmillan, Cham. 2025. P. 129–154. DOI: 10.1007/978-3-031-86050-8_5

муниципалитета и сформировать неопределенность результативности местной администрации в целом.

Одним из факторов, характеризующих цифровизации муниципального контроля является цифровое неравенство муниципалитетов. Муниципалитеты в разных природных и экономических условиях имеют разный доступ к обеспечению компьютерной техникой, бесперебойной интернет-связью и обучающим ресурсам (неравенство первого уровня)²⁰. Имеет место и цифровое неравенство психологического плана, связанное с отсутствием мотивации использования цифровых сервисов. Препятствия цифровой компоненте контроля могут создавать и сами информационные системы, призванные убрать межведомственные и межуровневые барьеры. Администратор платформы должен контролировать доступность портала и отдельных компонентов, его удобство для пользователей.

Муниципальный контроль по своей сути ближе к общественному контролю, на важность взаимодействия этих институтов указывал Президент в Послании к Федеральному Собранию²¹. Видится актуальным рассмотрение применимости цифровых инструментов общественного контроля (например, порталов), в работе органов муниципального контроля. Так, в практике г. Москвы реализован портал-контролер «Наш город», где жители могут обращать внимание профильных ведомств на существующие проблемы. Однако большую роль общественный контроль играет и в профилактике нарушений — и в этом смысле его потенциал взаимодействия с муниципальным контролем видится обширным.

Оценка уровня цифровизации контрольной деятельности муниципальных образований

В банке кейсов цифровизации²² можно обнаружить незначительное количество проектов, созданных и реализованных на уровне муниципального образования, по сравнению с количеством цифровых решений на региональном уровне и федеральных проектов. Это может быть обусловлено отсутствием достаточного фи-

²⁰ Липчанская М.А., Паламарчук С.А. Цифровое неравенство и цифровая трансформация в публичном управлении: эволюция понятия и критериев // Государственная власть и местное самоуправление. № 02. 2025. С. 38–42. DOI: 10.18572/1813-1247-2025-2-38-42

²¹ Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 12.12.2012 «Послание Президента Владимира Путина Федеральному Собранию РФ» // Российская газета. № 28. 13.12.2012.

²² Цифробанк [Электронный ресурс]. URL: <https://cdo2day.ru/cases> (дата обращения 19.08.2025).

нансирования и недостаточным масштабированием практик. При этом в муниципалитетах используются «традиционные» цифровые решения, такие как реестр контрольных мероприятий и т.д.

Сайт или портал муниципального образования — наиболее открытый и доступный элемент муниципальной информационной системы. Его создание и обеспечение функционирования — тоже элемент цифровизации управления²³. На сайте размещаются сведения о составе органов местного самоуправления, вакантных должностях, бюджете, актуальные новости. Практически всегда есть отдельная вкладка, посвященная муниципальному контролю. Сайт зачастую выступает источником информации для контролируемого лица, выступая первичным инструментом стимулирования добросовестности.

Рассмотрим качественное состояние сайтов и порталов органов местного самоуправления в части информирования об организации и осуществлении муниципального контроля, а также полноты предоставления сведений о проведении контрольных мероприятий и обобщении правоприменительной практики. Предметным полем практического исследования определим административные центры федеральных округов РФ. В качестве источников информации используются материалы официальных сайтов и портала «Единый реестр видов контроля». Результаты исследования представлены в табл. 1.

Таблица 1

Анализ наполнения сайтов городов-административных центров федеральных округов РФ по вопросам муниципального контроля²⁴

Город	Наличие сведений в ЕРВК	Раздел «муниципальный контроль» на сайте	Инструменты цифровизации по видам контроля
Москва	Нет	Нет, разделение по ведомствам	Земельный — автоматизированная информационная система (АИС ГИН), полномочия по учету и фиксации правонарушений ²⁵

²³ Ивакин В.И. Цифровые технологии и муниципальное право // Цифровые технологии и право: сборник научных трудов I Международной научно-практической конференции. В 6 т. Т. 1. Казань: Изд-во «Познание» Казанского инновационного университета, 2022. С. 119. DOI: 10.21202/978-5-8399-0768-320221560

²⁴ Составлено авторами на основании материалов сайтов городов и портала ЕРВК.

²⁵ Доклад о муниципальном земельном контроле на территории города Москвы за 2024 год [Электронный ресурс]. URL: <https://www.mos.ru/upload/content/files/52eb4195a41e65eb0c705a9201027664/GodovoidokladMZKza2024god-1.pdf> (дата обращения 18.08.2025).

Таблица 1 (продолжение)

Город	Наличие сведений в ЕРВК	Раздел «муниципальный контроль» на сайте	Инструменты цифровизации по видам контроля
			<i>Благоустройство</i> — мобильное приложение для самоконтроля ²⁶ <i>Теплоснабжение</i> — цифровая платформа «Открытый контроль» ²⁷
Санкт-Петербург	Нет	Нет, разделение по ведомствам	Опрос о профилактической деятельности Комитета по вопросам законности, правопорядка и безопасности
Ростов-на-Дону	Частично	Нет	<i>Жилищный</i> — размещение информации на сайте, в реестрах и ГИС ЖКХ ²⁸
Пятигорск	Да	Да	В докладах ничего не указано
Нижний Новгород	Частично	Да	Типовые информационные системы
Екатеринбург	Да	Да	<i>Благоустройство</i> — Типовые системы ЕРВК, ЕРКНМ, ГИС ТОР КНД <i>Земельный</i> — региональная информационная система автоматизации контрольно-надзорной деятельности «Акцент» ²⁹ <i>Жилищный, ООПТ</i> — федеральные и региональные информационные системы

²⁶ ОАТИ рассказало о муниципальном контроле в сфере благоустройства в Москве // Информационный Центр Правительства Москвы [Электронный ресурс]. URL: <https://icmos.ru/news/oati-rasskazalo-o-municipalnom-kontrolle-v-sfere-blagoustroistva-v-moskve> (дата обращения 18.08.2025).

²⁷ Доклад о муниципальном контроле за исполнением единой теплоснабжающей организацией обязательств по строительству, реконструкции и (или) модернизации объектов теплоснабжения на территории города Москвы за 2024 год // Официальный сайт Мэра Москвы [Электронный ресурс]. URL: <https://www.mos.ru/dgkh/documents/view/318961220/> (дата обращения 18.08.2025).

²⁸ Доклад о муниципальном жилищном контроле в городе Ростов-на-Дону за 2024 год [Электронный ресурс]. URL: <https://rostov-gorod.ru/upload/iblock/98f/ejxzjowof7091xilc91mqlcg6j7ox0a/Доклад%202024%20год.pdf> (дата обращения 18.08.2025).

²⁹ Единый реестр видов контроля [Электронный ресурс]. URL: <https://ervk.gov.ru/public/0af4cd2e-78cb-109b-8178-e981366403f4> (дата обращения 18.08.2025).

³⁰ Доклад о муниципальном лесном контроле в городском округе город Новосибирск за 2024 год [Электронный ресурс]. URL: <https://novo-sibirsk.ru/upload/municipal-control/Doklad%20Les%202024.pdf> (дата обращения 18.08.2025).

Таблица 1 (окончание)

Город	Наличие сведений в ЕРВК	Раздел «муниципальный контроль» на сайте	Инструменты цифровизации по видам контроля
Новосибирск	Да	Да	<i>Лесной</i> — применение БПЛА ³⁰ <i>Благоустройство</i> — ЕРКНМ, ЕРВК, портал Реформа КНД ³¹
Владивосток	Частично	Нет, разделение по вопросам (до 2021 — отдельный раздел)	<i>Жилищный</i> — ЕРКНМ, ЕРВК ³²

Прежде всего, отметим неравномерность наполнения страниц муниципального контроля в ЕРВК. У некоторых из рассмотренных городов страницы отдельных видов контроля содержат комментарии о необходимости доработки, файлы с отчетами зачастую дублируются с разными названиями, а о Москве и Санкт-Петербурге сведения отсутствуют. Следует отметить, что Москва и Санкт-Петербург — больше самостоятельные субъекты, чем города — административные центры, и «муниципальный» характер видов контроля для них довольно условен. Контроль осуществляется на уровне региона, используя ресурсы и возможности последнего. Тем не менее, опираясь на данные сайтов и отчетные документы, трудно сделать вывод о цифровых инновациях в организации и осуществлении муниципального контроля.

Сайты рассматриваемых городов различаются по оформлению и расположению раздела «муниципальный контроль». Например, в Екатеринбурге муниципальный контроль находится внутри раздела «благоустройство», в Новосибирске — в разделе «Мэрия», в Ростове-на-Дону четыре вида муниципального контроля «спрятаны» в разделе «деятельность» департамента ЖКХ, и их можно найти только с помощью поисковой строки.

Говоря о применении цифровых инструментов, отметим, что в отчетах фигурируют федеральные и региональные информационные системы. Интересным примером видится применение беспилотников в лесном контроле в Новосибирске. Следует отметить,

³¹ Доклад о муниципальном контроле в сфере благоустройства в городском округе город Новосибирск за 2024 год [Электронный ресурс]. URL: <https://novosibirsk.ru/upload/municipal-control/Doklad%20blago%202024.pdf> (дата обращения 18.08.2025).

³² Доклад о муниципальном жилищном контроле во Владивостокском городском округе [Электронный ресурс]. URL: <https://www.vlc.ru/upload/zhkhh/2025/03-mart/Доклад.pdf> (дата обращения 18.08.2025).

что на федеральном уровне их применение было закреплено только в 2025 г.³³, а на уровне города Москвы законопроект, разрешающий применение «технических средств», осуществляющих аудио-, фото- и видеofиксацию при проведении контрольных мероприятий, находится на рассмотрении³⁴.

Можно заключить, что несмотря на статус административных центров, «образцов для подражания», не во всех городах ведется работа по цифровизации муниципального контроля. Следует отметить, что в большинстве докладов в графе «Сведения о цифровизации» пусто или написано «0». Среди заполненных строк наиболее популярными инструментами являются информационные системы, перечисленные в 248-ФЗ. Можно предположить, что на практике используется больше инструментов, однако контрольный орган не пожелал усложнять себе отчетную работу и не указал их.

Проблемы и перспективы цифровизации муниципального контроля

Цифровизация затрагивает все сферы общественной жизни, однако ее влияние проявляется неравномерно. Исследуя барьеры цифровой трансформации публичного управления, Л.С. Бьерке-Буш и А. Аспелунд отмечают, что государственные органы демонстрируют меньшую гибкость к внедрению цифровых технологий и иным изменениям, связанным с цифровизацией, по сравнению с частным сектором³⁵. Муниципальные образования более открыты к новшествам на этапе предложения, однако возникают финансовые трудности на этапе реализации ввиду значительной ограниченности местных бюджетов.

Положительная роль применения цифровых технологий в муниципальном контроле заключается в дополнении функций инспектора, снижающим риск ошибки и недосмотра человеком из-за усталости³⁶. Часто штат муниципальных инспекторов немногочис-

³³ Кабмин разрешил использовать беспилотники при проведении земельного контроля // Гарант.ру [Электронный ресурс]. URL: <https://www.garant.ru/news/1842285/> (дата обращения 12.08.2025).

³⁴ Законопроект № 897224-8 «О внесении изменений в статью 14 Закона Российской Федерации «О статусе столицы Российской Федерации» [Электронный ресурс]. URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/897224-8> (дата обращения 02.07.2025).

³⁵ Bjerke-Busch L.S., Aspeland A. Identifying Barriers for Digital Transformation in the Public Sector. In: Schallmo, D.R.A., Tidd, J. (eds) Digitalization. Management for Professionals. Springer, Cham. 2021. P. 277–290. DOI: 10.1007/978-3-030-69380-0_15

³⁶ Мартынов А.В. Актуальные вопросы применения искусственного интеллекта при осуществлении контрольно-надзорной деятельности органов исполни-

лен, встречаются случаи с одной штатной единицей инспектора на весь муниципалитет и несколько видов муниципального контроля. Дистанционный осмотр земельных и лесных участков с помощью беспилотной техники и последующий анализ полученных сведений с помощью искусственного интеллекта в данном контексте представляются эффективным инструментом.

Среди проблем, сопутствующих и препятствующим цифровизации муниципального контроля, следует упомянуть отсутствие и/или неполное представление сведений «органами-контролерами». С.М. Зырянов отмечает, что имеют место различного рода цифровые хитрости³⁷. Так, на сайте местной администрации раздел «муниципальный контроль» может располагаться в разделе «деятельность», быть разделен по сферам, или отсутствовать в контекстном меню вовсе. Количественные показатели в докладах о виде контроля часто трудночитаемы из-за плохого качества изображения.

Кроме того, актуальной проблемой является оценка эффективности цифровизации и ее влияния на эффективность муниципального контроля. Так, по данным опроса, проведенного А.В. Мартыновым, Е.В. Ширевой и А.Э. Логиновой³⁸, среди должностных лиц контрольных органов, менее 10% не считают цифровизацию инструментом повышения эффективности деятельности. Важной задачей и достижением цифровизации в сфере контроля является уход от «палочной системы»³⁹ в оценке эффективности и результативности контрольной деятельности. Необходимость изменения системы оценки неоднократно подчеркивал Президент РФ в Посланиях Федеральному Собранию. При этом количество дистанционных проверок, несмотря на «цифровой ярлык», также не является релевантным критерием оценки эффективности.

тельной власти // Вестник Нижегородского университета им. Н.И. Лобачевского. 2020. № 2. С. 177.

³⁷ Зырянов С.М. Государственный контроль (надзор): монография. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации; ООО «Юридическая фирма Контракт», 2023. С. 30.

³⁸ Мартынов А.В., Ширева Е.В., Логинова А.Э. Проблемы использования цифровых технологий в деятельности органов государственного контроля и надзора в условиях цифровой экономики (исследование, проведенное на основе опроса должностных лиц органов государственного контроля и надзора) // Вестник Нижегородского университета им. Н.И. Лобачевского. 2021. № 5. С. 119–135. DOI: 10.52452/19931778_2021_5_119

³⁹ Мартынов А.В. Актуальные вопросы применения искусственного интеллекта при осуществлении контрольно-надзорной деятельности органов исполнительной власти // Вестник Нижегородского университета им. Н.И. Лобачевского. 2020. № 2. С. 182.

Риски содержит и техническая сторона цифровизации. Обеспечение контрольного органа техникой — первый этап, далее важно обеспечить ее бесперебойную работу. Технический сбой может стать причиной непринятия у контрольного лица документов или утери сведений, что может привести к негативным последствиям для обеих сторон контроля. Неоднозначно и возможное влияние технических проблем при осуществлении контроля на статус добросовестности контролируемого лица⁴⁰.

Еще одной проблемой представляется дополнительная нагрузка по актуализации материалов в ГИС и появление двойного документооборота⁴¹. Это негативно сказывается на отношении должностных лиц контрольного органа к цифровизации. В особенности, на уровне муниципалитета объем бумажного документооборота может быть незначительным, и внедрение цифрового дубликата может казаться бессмысленным, и даже вредным.

Обратной стороной цифровизации являются сопутствующие затраты, не только финансовые, но также временные и кадровые. Для муниципальных служащих в условиях значительно ограниченных ресурсов, внедрение новых инструментов требует серьезного обоснования — какие улучшения принесет инструмент, и сопоставимы ли они с затратами.



Рис. 1. Уровни формирования культуры цифровизации на местном уровне⁴²

⁴⁰ Гриценко Е.В., Курындин П.А. Цифровизация контрольно-надзорной деятельности: опыт России и Франции // Правоприменение. 2020. Т. 4. № 3. С. 42. DOI: 10.24147/2542-1514.2020.4(3)

⁴¹ Кабытов П.П., Стародубова О.Е. Влияние цифровизации на реализацию полномочий органов исполнительной власти // Журнал российского права. 2021. № 11. С. 116. DOI: 10.12737/jrl.2020.136

⁴² Составлено авторами.

Формирование культуры цифровизации на уровне муниципалитета можно представить в виде «пирамиды потребностей» (рис. 1). Пока не сформирован устойчивый технический базис, у служащих отсутствует навык работы с техникой и информационными системами, трудно говорить о создании и внедрении муниципальной практики.

Заключение

Внедрение цифровых решений в контрольную деятельность органов публичной власти способствует обеспечению непрерывности и прозрачности проведения контрольных мероприятий, выявления нарушений и привлечения контролируемых лиц к административной ответственности. Открытость во взаимодействии с местным бизнес-сообществом — ключевой группой контролируемых лиц — четкость и однозначность правил благоустройства, размещение отчетов в открытом онлайн-доступе, — все это влияет на формирование комфортной и безопасной среды.

Цифровизация контроля как части управления направлена на повышение скорости и качества принятия решений, снижение административной нагрузки на служащих контрольных органов и повышение прозрачности и открытости управленческой деятельности. Среди направлений цифровизации выделяется формирование системы управления рисками, подготовка и проведение контрольных мероприятий, формирование отчетов, межведомственное и взаимодействие.

Цифровизация не должна быть самоцелью, необходимо учитывать такие факторы, как: неготовность инфраструктуры (интернет, компьютеры, программы), низкая цифровая грамотность населения и должностных лиц публичной власти⁴³, потребность в специальной систематической подготовке кадров, создание и функционирование службы технической поддержки. Кроме того, внедрение цифровых решений актуально и релевантно не для всех уровней и процессов контрольно-надзорной деятельности. Также вызывают сомнения аспекты пересмотра решения, принимаемого искусственным интеллектом, в рамках административного усмотрения ввиду избыточной объективности постановлений цифрового контролера.

Для муниципального уровня вопрос обеспечения цифровизации — инфраструктурный и кадровый аспекты — стоит особенно

⁴³ *Ватлина Л.В.* Цифровые инструменты в системе муниципального самоуправления // *Методология и инструментарий управления.* 2020. С. 138–139.

остро. И если в крупных городах ситуация может быть удовлетворительной, то для большинства поселков и поселений наличие больше одного инспектора и двух компьютеров видится недоступным.

Анализ информационных ресурсов городов-центров федеральных округов показал, что статус административного центра не играет большой роли в формировании информационной культуры контрольных органов и заинтересованности в реализации цифровой трансформации. Поиск нужных сведений на сайтах затруднен, требуется использовать инструмент «поиск по сайту», что, однако, не гарантирует обнаружение, в частности, докладов о виде контроля за актуальный период. При обращении к Единому реестру видов контроля также обнаруживается неполнота и несвоевременность предоставления информации.

Литература

Будай С.Н. Цифровизация как средство повышения эффективности контрольно-надзорной деятельности // Актуальные проблемы сравнительного правоведения и юридической лингвистики: Сборник материалов Третьей международной научно-практической конференции. Москва: Московский государственный лингвистический университет, 2019. С. 302–308.

Ватлина Л.В. Цифровые инструменты в системе муниципального самоуправления // Методология и инструментарий управления. 2020. С. 135–139.

Гриценко Е.В., Курындин П.А. Цифровизация контрольно-надзорной деятельности: опыт России и Франции // Правоприменение. 2020. Т. 4. № 3. С. 25–45. DOI: 10.24147/2542-1514.2020.4(3).

Зубарев С.М., Сладкова А.В. О понятии и сущности цифровых технологий контроля в сфере государственного управления // Административное право и процесс. 2019. № 9. С. 53–59.

Зырянов С.М. Государственный контроль (надзор): монография. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации; ООО «Юридическая фирма Контракт», 2023. 232 с.

Ивакин В.И. Цифровые технологии и муниципальное право // Цифровые технологии и право: сборник научных трудов I Международной научно-практической конференции. В 6 т. Т. 1. Казань: Изд-во «Познание» Казанского инновационного университета, 2022. 560 с. DOI: 10.21202/978-5-8399-0768-320221560

Кабытов П.П., Стародубова О.Е. Влияние цифровизации на реализацию полномочий органов исполнительной власти // Журнал российского права. 2021. № 11. С. 113–126. DOI: 10.12737/jrl.2020.136

Липчанская М.А., Паламарчук С.А. Цифровое неравенство и цифровая трансформация в публичном управлении: эволюция понятия и критери-

ев // Государственная власть и местное самоуправление № 02. 2025. С. 38–42.
DOI: 10.18572/1813-1247-2025-2-38-42

Липчанская М.А., Шиндина А.В. Особенности цифровой трансформации сельских муниципалитетов: конституционно-правовое исследование // Вестник Томского государственного университета. Право. 2025. № 55. С. 66–77.
DOI: 10.17223/22253513/55/6

Мартынов А.В. Актуальные вопросы применения искусственного интеллекта при осуществлении контрольно-надзорной деятельности органов исполнительной власти // Вестник Нижегородского университета им. Н.И. Лобачевского. 2020. № 2. С. 175–186.

Мартынов А.В., Ширеева Е.В., Логинова А.Э. Проблемы использования цифровых технологий в деятельности органов государственного контроля и надзора в условиях цифровой экономики (исследование, проведенное на основе опроса должностных лиц органов государственного контроля и надзора) // Вестник Нижегородского университета им. Н.И. Лобачевского. 2021. № 5. С. 119–135. DOI: 10.52452/19931778_2021_5_119.

Сибилева А.Ю. Правовые аспекты цифровизации местного самоуправления // Актуальные проблемы сравнительного правоведения: Материалы IV Всероссийской научно-практической конференции с международным участием профессорско-преподавательского состава, аспирантов и магистров. Симферополь: Крымский федеральный университет им. В.И. Вернадского. 2019. С. 380–383.

Фесько Д.С. Цифровизация контроля как гарантия прав граждан и организаций при его осуществлении // Административное право и процесс. 2020. № 3. С. 63–68. DOI: 10.18572/2071-1166-2020-3-63-68

Bjerke-Busch L.S., Aspelund A. Identifying Barriers for Digital Transformation in the Public Sector. In: Schallmo, D.R.A., Tidd, J. (eds) Digitalization. Management for Professionals. Springer, Cham. 2021. P. 277–290. DOI: 10.1007/978-3-030-69380-0_15

Vellani T. The Digitalization of Smaller Medium-Sized Municipalities: A Quantitative Perspective. In: Digitalization of Local Governments in Germany. Palgrave Studies in Sub-National Governance. Palgrave Macmillan, Cham. 2025. P. 129–154. DOI: 10.1007/978-3-031-86050-8_5

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРАХ:

Голик Мария Евгеньевна — аспирант кафедры правовых основ управления, Московский государственный университет имени М.В. Ломоносова, Москва, Российская Федерация; *e-mail*: golikme@spa.msu.ru

Зайцева Татьяна Вячеславовна — доктор экономических наук, профессор, заместитель заведующего кафедрой управления персоналом, Московский государственный университет имени М.В. Ломоносова, Москва, Российская Федерация; *e-mail*: zaytv@spa.msu.ru

ABOUT THE AUTHORS:

Mariia E. Golik — postgraduate student, Lomonosov Moscow State University, Moscow, Russian Federation; *e-mail*: golikme@spa.msu.ru

Tatiana V. Zaytseva — DSc (Economics), Professor, Deputy Head of Human Resource Management Department, Lomonosov Moscow State University, Moscow, Russian Federation; *e-mail*: zaytv@spa.msu.ru

ИСТОРИЯ УПРАВЛЕНЧЕСКОЙ МЫСЛИ



Научная статья

DOI: 10.55959/MSU2073-2643-21-2025-3-167-193

ПОЛИТИЧЕСКАЯ КУЛЬТУРА «ОТМЕНЫ» В ПРОЦЕССЕ ТРАНЗИТА ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ В СССР

В.Г. Кошкидько

Московский государственный университет имени М.В. Ломоносова, Москва,
Российская Федерация

Koshkidko@spa.msu.ru

А.Я. Лившин

Совместный университет МГУ-ППИ, Шэньчжэнь, КНР

Московский государственный университет имени М.В. Ломоносова, Москва,
Российская Федерация

Livshin@spa.msu.ru

А.В. Сидоров

Московский государственный университет имени М.В. Ломоносова, Москва,
Российская Федерация

Sidorov@spa.msu.ru

К.А. Соловьев

Московский государственный университет имени М.В. Ломоносова, Москва,
Российская Федерация

KSoloviov@spa.msu.ru

Аннотация. Процесс транзита государственной власти в истории России неоднократно проходил в условиях кризиса: полномасштабного или внутриэлитного. Слабая выраженность институтов, сопровождавших этот процесс, приводила к персональной борьбе между претендентами на власть, что в свою очередь вело к использованию «механизмов отмены» того или иного претендента. Задачи данной статьи состоят в том, чтобы для разных эпизодов транзита обозначить условия, в которых возникала потребность в использовании «механизмов отмены», выявить инструментарий «отмены» и указать на те результаты, к которым привело использование этого инструментария. Для решения этих задач использован метод анализа кейсов. Авторы выбрали наиболее показательные из ситуаций транзита власти в СССР. Для выявления и описания «механизмов

отмены» применялись методы институционального, семантического и семиотического анализа. Проведенный авторами анализ показал, что политика «отмены» становилась формой межличностной борьбы, в которой инструменты «отмены» дополняли или заменяли институциональные формы транзита. В каждом из двух первых случаев транзита (1920–1950 гг.) эта борьба превращалась в «игру с нулевой суммой». Она завершалась обретением всей полноты власти одним из «преемников» и полной потерей политических позиций всеми остальными — их символической «отменой». В последнем из рассмотренных случаев М.С. Горбачев предпринял шаги, затрудняющие появление «преемников» (а значит и формирования условий транзита), но не сумел противостоять тому процессу, в котором он сам, вместе с его декоративными преемниками, был «отменен» преемником самопровозглашенным — Б.Н. Ельциным, что не только не отменило идеи «преемничества» в ходе следующего транзита, но даже усилило ее привлекательность.

Ключевые слова: история России, политическая история, транзит власти, механизмы отмены Троцкий, Маленков, Янаев.

Для цитирования: Кошкидько В.Г., Лившин А.Я., Сидоров А.В., Соловьев К.А. Политическая культура «отмены» в процессе транзита государственной власти в СССР // Вестник Московского университета. Серия 21. Управление (государство и общество). 2025. Т. 22. № 3. С. 167–193.

Дата поступления в редакцию: 18.07.2025

POLITICAL CULTURE OF “CANCELLATION” IN THE PROCESS OF TRANSIT OF STATE POWER IN THE USSR

Koshkidko V.G.

Lomonosov Moscow State University, Moscow, Russian Federation
Koshkidko@spa.msu.ru

Livshin A.Ya.

Joint University of Moscow State University and Shenzhen Institute of Pedagogical Sciences, Shenzhen, China, Lomonosov Moscow State University, Moscow, Russian Federation
Livshin@spa.msu.ru

Sidorov A.V.

Lomonosov Moscow State University, Moscow, Russian Federation
Sidorov@spa.msu.ru

Solovyov K.A.

Lomonosov Moscow State University, Moscow, Russian Federation
KSolovyov@spa.msu.ru

Abstract. The process of transit of state power in the history of Russia has repeatedly taken place in conditions of crisis: full-scale or intra-elite. Weak expression of the institutions accompanying this process led to personal struggle between contenders for power. This led to the use of “cancellation mechanisms” of this or that contender. The objectives of this article are: to identify the conditions in which the need arose to use “cancellation mechanisms”; to show the tools of “cancellation”; to point out the results that the use of this tool led to. To solve these problems, the case method was used. The authors selected the most illustrative of the situations of power transit in the USSR. To identify and describe the “cancellation mechanisms”, the methods of institutional, semantic and semiotic analysis were used. The analysis conducted by the authors confirmed the original hypothesis about the weakness of the institutions of power transit. In each of the first two cases of transit (the 1920s and 1950s), this struggle between the contenders turned into a “zero-sum game”. It ended with one of the “successors” gaining full power and the complete loss of political positions by all the others — their symbolic “cancellation”. In the last of the cases considered, M.S. Gorbachev took steps to make it more difficult for “successors” to appear, but was unable to resist the process in which he himself, along with his decorative successors, was “cancelled” by the self-proclaimed successor — B.N. Yeltsin.

Key words: history of Russia, political history, transfer of power, mechanisms of abolition Trotsky, Malenkov, Yanaev.

For citation: *Koshkidko V.G., Livshin A.Ya., Sidorov A.V., Solovyov K.A.* Political culture of “cancellation” in the process of transit of state power in the ussr // *Lomonosov Public Administration Journal. Series 21. 2025. Vol. 22. № 3. P. 167–193.*

Received: 18.07.2025

Одной из проблем российской государственности, раз за разом воспроизводимой на разных этапах ее существования, была слабая институциональная оформленность транзита высшей власти. Отсутствие или слабая оформленность институтов, сопровождающих транзит власти, неизбежно вели к внутриэлитным конфликтам претендентов на власть, опирающихся на временные коалиции отдельных элитных групп с использованием насилия, как главного инструмента в этой борьбе. Во многих случаях такого рода насилие выходило за рамки внутриэлитного конфликта и втягивало в борьбу широкие слои населения. Такими были междукняжеские конфликты Древней Руси XI–XII вв., Феодалная война первой четверти XV в., Смутное время начала XVII в. Но гораздо чаще конфликт претендентов на власть оставался внутриэлитным, в котором применялось ограниченное насилие (конфликт наслед-

ников Ивана III, борьба между молодым Петром Алексеевичем его сестрой Софьей или «дворцовые перевороты» XVIII в.) и противостояние принимало символические формы. Одним из инструментов, позволявших если не полностью избежать насилия в борьбе претендентов, то свести его к минимуму, была политика «отмены» одного или нескольких претендентов. Политика «отмены» имеет две составляющие. Первая — это лишение претендента на власть возможности реализовать властные полномочия. Вторая — дискредитация претендента, его символическое «изъятие» из общества, лишение возможности получить поддержку от сколько-нибудь значимого слоя населения. Именно в этой части используется инструментарий «культуры отмены». В современных работах, посвященных «культуре отмены», наиболее часто воспроизводимым являются два тезиса. Первый: «культура отмены» (в том числе и в политике) всегда обращена из настоящего в прошлое, является инструментом трансформации памяти о прошлом, исходя из моральных императивов современности¹. Второй: инициаторами «культуры отмены» должны выступать «не какие-либо официальные институты, а исключительно общественные организации или отдельные лидеры общественного мнения»², а если государственные институты участвуют в этом, то «использование языка «культуры отмены» для характеристики государственной политики означает существенную деформацию как самой идеи отмены, так и механизмов ее реализации»³.

Авторы данной статьи исходят из того, что «культура отмены» обладает значительно большим потенциалом, чем воздействие на «историческую память» с целью ее трансформации. Канцелинг, применяемый в качестве инструмента политической борьбы, в случае успеха определяет содержание и формы исторической памяти будущих поколений, как это произошло с политическим и моральным обликом князя Святополка Владимировича, ставшим в глазах многих поколений Святополком Окаянным (одним из претендентов на великое княжение Киевское). «Культура отмены», таким образом, становится важным элементом «символической политики»,

¹ Аникин Д.А. От политики покаяния к культуре отмены: трансформация исторического забвения в условиях медиатизации прошлого // Вестн. Том. гос. ун-та. Философия. Социология. Политология. 2024. № 80. С. 75–85.

² Аникин Д.А., Батищев Р.Ю. «Мы вас туда не посылали»: медиарепрезентации войны в Афганистане и практики культуры отмены в постсоветской России // Galactica Media: Journal of Media Studies. 2024. № 1. С. 175.

³ Сыров В.Н. «Культура отмены»: к вопросу о критериях определения и правомерности применения // Антиномии. 2024. Т. 24. № 3. С. 17.

обращенной не в прошлое, а в настоящее и будущее, что позволяет «делегитимировать» кандидатов на власть, не получивших своевременной поддержки элитных групп и легитимизировать кандидата-победителя⁴.

В советской истории слабая институциональность процесса транзита власти определялась, прежде всего, тем, что государственные институты были сначала разрушены, а затем сформированы как неустойчивые — сначала исходя из идеологического постулата «диктатуры пролетариата», а затем — из понимания роли коммунистической партии, как определяющей силы движения к коммунизму. В самой же партии организационный принцип «демократического централизма» изначально содержал скрытый конфликт между «вождистским» характером партии и формально демократическими процедурами определения лидера. Этот конфликт неизменно выступал наружу при каждом транзите власти. В данной статье для анализа выбраны те акты транзита, в которых политика отмены одного или нескольких претендентов на власть применялась как инструмент в борьбе за пост лидера партии и страны, что давало возможность перевести борьбу за власть из сферы насилия в сферу символической политики. Для выявления места и роли «культуры отмены» в ходе транзита власти, авторы применяют метод кейсов, выбирая наиболее показательные из ситуаций транзита и используют сочетание институционального, семантического и семиотического анализа.

Кейс «Троцкий». Отмена «претендента»

Политическая культура партии большевиков — РКП(б) — начала 1920 г. включала две противостоящих друг другу традиции: а) теоретической модели коллективной власти и б) устоявшейся традиции лидерства В.И. Ленина, влияние которого определялось не постом, занимаемым в партии, а харизматической позицией «вождя». Но эта внутренне противоречивая конструкция относилась не только к теории. Несмотря на то, что X съезд РКП(б) принял резолюцию «О единстве партии», запрещающую фракционную деятельность, элементы фракционной деятельности сохранялись, и при определенных обстоятельствах лидеры отдельных фракционных направлений внутри партии могли повлиять на расстановку сил в руководстве партии и страны.

⁴ Малинова О.Ю. Политика памяти как область символической политики // МЕТОД: Московский ежегодник трудов из обществоведческих дисциплин. 2019. № 9. С. 291.

В.И. Ленин являлся безусловным лидером партии и его авторитет был основным фактором, который определял и поддерживал баланс сил в высших органах партии большевиков. Внезапная болезнь В.И. Ленина в мае 1922 г. (инсульт) поставила на повестку дня вопрос о его политических наследниках и стала основной причиной возникших противоречий между членами Политбюро: с одной стороны, Е.Г. Зиновьевым, Л.Б. Каменевым и И.В. Сталиным, и Л.Д. Троцким и его сторонниками — с другой. Именно в этот исторический момент подготовки к транзиту лидерства выявились все слабости действующей конструкции власти.

Каждый из этих членов Политбюро ЦК мог претендовать на лидирующую позицию в партии — Зиновьев был главой Петроградского совета и председателем Исполкома Коминтерна, Каменев являлся председателем Московского совета и заместителем председателя Совета Народных Комиссаров и Совета Труда и Оборона, И.В. Сталин в апреле 1922 г. был назначен генеральным секретарем ЦК РКП(б). Возглавляя партийный аппарат, он обладал рычагами влияния на карьеры партийных и советских работников.

Наибольшим лидерским потенциалом из членов Политбюро обладал Л.Д. Троцкий. Председатель Петроградского совета в октябре 1917 г., он создал Петроградский Военно-революционный комитет, являлся одним из руководителей Октябрьского вооруженного восстания и создателей Красной армии. Принимал активное участие в образовании Коминтерна, был членом его Исполнительного комитета. Троцкий обладал заметными интеллектуальными и агитационно-публицистическими способностями. Являясь с 1918 г. Народным комиссаром по военным и морским делам и Председателем Реввоенсовета Республики, он обладал большим влиянием и популярностью в Красной армии. Именно против Троцкого была направлена объединенная деятельность «тройки» Политбюро в составе Зиновьева, Каменева и Сталина.

В.И. Ленин, находясь на лечении в Горках, знал о складывающейся ситуации. Противостояние Троцкого и трех ведущих членов Политбюро — «тройки» обеспечивало некоторое политическое равновесие, и поэтому он был против их стремления организовать политическую изоляцию Троцкого.

Об этом он пишет в записке Л.Б. Каменеву (июль 1922 г.): «Выкидывать за борт Троцкого — ведь на это Вы намекаете, иначе нельзя толковать — верх нелепости. Если Вы не считаете меня оглупевшим уже до безнадежности, то, как Вы можете это думать????»⁵.

⁵ В.И. Ленин. Неизвестные документы. 1891–1922 гг. М., 2000. С. 544.

Представления самого Ленина о транзите власти развивались в направлении институализации лидерства. Он предложил Политбюро назначить двух дополнительных заместителей Председателя Совнаркома и СТО — Л.Д. Троцкого и Л.Б. Каменева. На заседании 14 сентября Каменев принял предложение и был назначен, а Троцкий, главный харизматик в Политбюро, отказался⁶.

В октябре — декабре 1922 г. Троцкий поддержал Ленина по вопросу о монополии внешней торговли, против которой выступала «тройка» и ряд членов ЦК. Их совместные действия в дальнейшем могли лишить «тройку» ведущей роли в высшем эшелоне власти, если бы не новый инсульт в конце декабря.

В течение 1923 г. политическое противоборство «тройки» и Троцкого приняло форму противостояния двух типов лидерства: институционального («тройка») и харизматического (Троцкий) Политбюро. При обсуждении вопроса о распределении обязанностей между членами Политбюро Сталин внес предложение о назначении Троцкого заместителем председателя Совнаркома, ответственного за деятельность ВСНХ. Троцкий обратился с заявлением в Политбюро, где отметил, что данное предложение размывает ответственность, а за деятельность ВСНХ должен отвечать его председатель⁷. Троцкий выступил против предлагаемого Зиновьевым принципа ведомственного разделения функций между членами Политбюро, что привело бы к постепенной трансформации политбюро в своеобразную надстройку над Совнаркомом⁸.

На Пленуме ЦК в марте 1923 г. было отвергнуто предложение Троцкого создать Совет партии. Было принято решение об увеличении числа членов ЦК. Троцкий заявил, что позиция его оппонентов продиктована задними мыслями и политическими ходами⁹.

Деятельность «тройки» по вытеснению Троцкого из власти состояла из трех последовательных «шагов». Она началась с замены харизматического лидерства на институциональное, а продолжилось еще по двум направлениям. Организационное направление предусматривало постепенное сужение административных ресурсов Троцкого, при сохранении его места в политбюро. Второе направление — лишение Троцкого влияния в партии, «отмена» его политической роли и значения.

⁶ Там же. С. 548–549.

⁷ Архив Троцкого. Коммунистическая оппозиция в СССР. 1923–1927. Т. 1. М. 1990. С. 11.

⁸ Там же. С. 25.

⁹ См.: *Дмитренко С.Л.* Борьба КПСС за единство своих рядов. М., 1976. С. 160–161.

ХII съезд РКП(б) выявил растущее влияние Каменева, Зиновьева и Сталина. Они были постоянно на виду у делегатов. Зиновьев выступил с Политическим отчетом ЦК, Сталин — с Организационным докладом и докладом по национальному вопросу, Каменев с докладом о налоговой политике в деревне. «Тройка» провела увеличение числа членов ЦК до 40 чел. Все новые члены были сторонниками Зиновьева, Каменева и Сталина. Из 386 делегатов с решающим голосом, принявших участие в выборах, все единогласно проголосовали за Ленина. Сталин получил на один голос меньше, Каменев с 372 голосами был двадцать четвертым, Зиновьев с 359 — тридцать вторым, а Троцкий лишь тридцать пятым (на XI съезде РКП(б) — он вместе с Лениным делил первое место). Если бы численность Центрального Комитета не была увеличена до 40, то Троцкий не прошел бы даже в состав ЦК. В новом составе ЦК из 40 членов сторонниками Троцкого были Раковский, Радек и Пятаков¹⁰.

На сентябрьском пленуме ЦК 23–25 сентября 1923 г. был поднят вопрос о расширении Реввоенсовета. Предлагалось пополнить Реввоенсовет группой воевавших членов ЦК (И.В. Сталин, К.Е. Ворошилов и др.). Троцкий был против этого предложения и покинул пленум. Решение сентябрьского пленума Троцкий рассматривал как шаг к его отстранению от управления военным ведомством, что и отразил в письме в ЦК и ЦКК от 8 октября 1923 г., где также содержалась критика «неправильного и нездорового внутрипартийного режима»¹¹.

15 октября 1923 г. Президиум ЦКК принимает резолюцию, которая осуждает выступление Троцкого, квалифицировав его как «попытку организации фракции». В резолюции подчеркивалось, что «выступления, подобные выступлению тов. Троцкого, грозят сорвать это единство и могут стать гибельными для революции... Поэтому Президиум ЦКК считает необходимым во что бы то ни стало избежать широкой партийной дискуссии»¹².

Но дискуссия назревала. В середине октября в Политбюро поступает заявление, которое подписали 46 видных партийных деятелей, среди которых были сторонники Троцкого с критикой недостатков внутрипартийной жизни: «Под внешней формой официального единства... мы наблюдаем все более прогрессирующее, уже почти ничем не прикрытое разделение партии на секретарскую

¹⁰ См.: Двенадцатый съезд РКП(б), 17–25 апреля. 1923 года. Стенографический отчет. М., 1968. С. 661.

¹¹ Там же. С. 155.

¹² Там же. С. 178–180.

иерархию и «мирян», на профессиональных партийных функционеров, подбираемых сверху, и прочую партийную массу, не участвующую в общественной жизни», — отмечалось в письме. Кроме того, подчеркивалась необходимость устранения «режима фракционной диктатуры в партии» и установления вместо него «внутрипартийной демократии»¹³.

19 октября 1923 г. в адрес ЦК и ЦКК был направлен «Ответ» восьми членов и кандидатов в члены Политбюро, автором которого скорее всего был Сталин, так как содержание практически совпадает с его выступлением на пленуме ЦК и ЦКК в октябре¹⁴. В нем подчеркивалось, что Троцкий, «нападая первый на ЦК партии, выступает в качестве зачинщика борьбы против ЦК». Обвинения Троцкого напрямую связывались с «Заявлением 46-ти» и следовал вывод о том, что «тов. Троцкий стал центром, вокруг которого собираются все противники основных кадров партии»¹⁵.

25–27 октября 1923 г. состоялся экстренный объединенный пленум ЦК и ЦКК. Выступили Троцкий и Сталин. Троцкий заявил о существовании «тройки» в Политбюро и о том, что ЦКК стала орудием Секретариата ЦК во внутрипартийной борьбе. Сталин заявил, что «суть вопроса» в том, что Троцкий, «выступая через голы членов ЦК, создает обстановку фракционной борьбы»¹⁶.

Представляет интерес мнение Н.К. Крупской, которая была сторонницей «тройки», о полемике на Пленуме, изложенное в письме к Зиновьеву: «Во всем этом безобразии... приходится винить далеко не одного Троцкого. За все происшедшее приходится винить и нашу группу: Вас, Сталина и Каменева. Вы могли, конечно, но не захотели предотвратить это ... Наши сами взяли неверный, недопустимый тон. Нельзя создавать атмосферу такой склоки и личных счетов»¹⁷.

Идеи демократизации внутрипартийной жизни находили отклик среди рядовых членов партии. Опасения потерять контроль над ситуацией вынуждают «тройку» инициировать общепартийную дискуссию, представив «руководящее ядро» партии в роли защитника внутрипартийной демократии. Дискуссия о внутрипартийной демократии продолжалась с ноября 1923 г. по январь 1924 г. В ходе дискуссии наблюдался рост оппозиционных настроений, что

¹³ Там же. С. 182–184.

¹⁴ Там же. С. 214.

¹⁵ Там же. С. 197, 212.

¹⁶ Там же. С. 252.

¹⁷ Там же. С. 272.

вынудило «тройку» пойти на компромисс. Внутри Политбюро была создана комиссия, для подготовки проекта резолюции о внутрипартийном положении и внутри ее подкомиссия для его окончательной редакции в составе Сталина, Каменева и Троцкого¹⁸.

Так как Троцкий в конце октября заболел и не принимал участие в собраниях партийных организаций, он принимает решение обратиться непосредственно к партийным организациям. Он направил для публикации в «Правде» статью «Новый курс». Суть «нового курса» состояла в следующем: «Центр тяжести, неправильно передвинутый при старом курсе, должен быть передвинут в сторону активности, критической самостоятельности, самоуправления партии... Партия должна подчинить себе свой аппарат, ни на минуту не переставая быть централизованной организацией»¹⁹.

Статья Троцкого была опубликована 11 декабря. Она способствовала обострению внутрипартийной борьбы и стала началом кампании персональной дискредитации Троцкого. 8 декабря 1923 г. еще до опубликования статьи «Новый курс» Зиновьев во время заседания Политбюро адресовал Сталину, Каменеву, Рыкову и Томскому записку, в которой призвал своих коллег срочно усилить борьбу с оппозицией²⁰.

13 декабря в «Правде» опубликована статья Бухарина «Наша партия и оппортунизм», в которой автор обвиняет Троцкого в том, что он «выдумывает аргументы против политической линии партии»²¹.

На следующий день восемь членов и кандидатов в члены Политбюро направили письмо членам и кандидатам в члены ЦК и ЦКК. В этом письме против Троцкого были выдвинуты следующие обвинения: «1) в натравливании одной части партии против другой, 2) в натравливании партийной молодежи против основного ядра партии и 3) в дискредитировании центрального руководящего ядра партии»²².

Итоги общепартийной дискуссии подвела XIII партконференция 16–18 января 1924 г. Она приняла резолюцию «Об итогах дис-

¹⁸ Письмо Л.Д. Троцкого в ЦК РКП(б) 9 декабря 1923 г. Примечание 1 // Известия ЦК КПСС. 1990. № 12. С. 170.

¹⁹ *Апальков Д.И.* Внутрипартийная борьба в ВКП(б): от «коллективного руководства» к сталинской диктатуре. М.: АИРО-XXI, 2022. С. 53–54.

²⁰ РКП(б): Внутрипартийная борьба в двадцатые годы. Документы и материалы. 1923 г. С. 295–296.

²¹ *Апальков Д.И.* Указ. соч. С. 54.

²² РКП(б): Внутрипартийная борьба в двадцатые годы. Документы и материалы. 1923 г. С. 310.

куссии и о мелкобуржуазном уклоне в партии», которая нанесла серьезный удар по политической репутации Троцкого. Его позиции были квалифицированы как «попытка ревизии большевизма», «прямой отход от ленинизма» и «явно выраженный мелкобуржуазный уклон»²³.

Во время пленума ЦК 16–20 августа 1924 г. на тайном совещании был избран исполнительный орган — «семерка», который входили все члены Политбюро, кроме Троцкого (Сталин, Зиновьев, Каменев, Бухарин, Рыков, Томский) и председатель ЦКК Куйбышев. Таким образом, Троцкий был изолирован от процесса принятия решений в Политбюро, так как воспринимался «семеркой» в качестве главной угрозы внутреннему единству.

Опубликованная осенью 1924 г. статья Троцкого «Уроки Октября», где автор представил Зиновьева и Каменева лидерами правого крыла партии, занимавшими меньшевистскую позицию накануне Октябрьской революции, была подвергнута жесткой критике и квалифицировалась как сознательное извращение истории партии, фальсификация истории революции, ревизия ленинизма, попытка привести большевистскую партию к троцкизму, логически вытекающему из меньшевистского прошлого Троцкого.

Январский пленум 1925 г. ЦК и ЦКК квалифицировал «совокупность выступлений т. Троцкого против партии» как попытку подменить ленинизм троцкизмом», призвал «продолжить и развить работу партии по разъяснению антибольшевистского характера троцкизма». Пленум принял решение о снятии Троцкого с должности председателя Революционного совета СССР и оставлении его в составе Политбюро с предупреждением, что в случае «новой попытки... нарушения или неисполнения партийных решений» он будет исключен из Политбюро²⁴.

От обязанностей члена Политбюро Троцкий был освобожден 23 октября 1926 г. решением объединенного пленума ЦК и ЦКК²⁵.

Таким образом, мы можем утверждать, что в «отмене» Троцкого, как претендента на лидерство в партии и в руководстве СССР в 1923–1925 гг., было задействовано три «механизма», тесно связанные между собой, но задействованные не одновременно, а последовательно. Первый механизм состоял в том, чтобы отказаться от харизматического лидерства, в пользу институциональных ре-

²³ КПСС в резолюциях и решениях съездов, конференций и пленумов ЦК (1898–1988): в 15 т. 9-е изд., доп. и испр. Т. 3. 1922–1925. М.: Политиздат, 1984. С. 156.

²⁴ Там же. Т. 3. С. 323, 324, 330.

²⁵ Там же. Т. 4 С. 67–68.

шений: «административного характера властных полномочий» и провозглашения принципа «коллективного руководства». Вторым механизмом стало последовательное «размывание» административных полномочий Троцкого в ЦК и в Реввоенсовете, что лишало его ресурсов в борьбе за лидерство. Третьим механизмом стала «отмена» его образа одного из выдающихся лидеров революции и теоретика строительства коммунистического общества, с подменой его образом фракционера, раскалывающего единство партии во имя личных амбиций.

Кейс «Маленков». Отмена «преемника»

На XIX съезде партии в октябре 1952 года — последнем при жизни Сталина — с главным политическим докладом, вопреки сложившейся традиции, выступил не высший руководитель партии и правительства, а заместитель Председателя Совета министров СССР — Георгий Маленков. Хотя 15 августа 1952 г. Пленум ЦК партии принял решение поручить именно Маленкову выступить с отчетным докладом, решение о том, что основным докладчиком будет заместитель Председателя СМ, принял лично Сталин, причем еще в декабре 1951 г. Это был не просто «сигнал» всей партии и всему советскому народу, свидетельствовавший, что во властной иерархии Маленков — второй, это было указание на то, что данное место определил ему своей волей лично вождь СССР.

Символичность этого сталинского «жеста» по отношению к Маленкову была невероятно велика. Можно ли считать, что факт делегирования последнему права выступить с основным отчетом перед участниками съезда означал утверждение заместителя председателя Совета министров в статусе официального преемника вождя? Прежде чем ответить на этот вопрос, необходимо разобраться, что собой представлял институт преемничества высшей власти в ленинско-сталинском СССР.

Преемничество определяется не процедурным порядком реализации (наследование «по крови», наследование «по идеологии», выборность и т.д.), а тем, является ли кто-то, помимо самого носителя высшей власти, субъектом назначения следующего руководителя. В российской властной традиции определение высшим руководителем преемника является отсылкой «к персонифицированному характеру воспроизводства власти, указывает на то, что прежний лидер персонально «передает» власть последующему»²⁶. Одной из важных характеристик передачи власти в соответствии с

²⁶ Гуляева А.Г. Институт преемника в современной России: Региональный аспект // Вестник Пермского ун-та. Серия Политология. 2011. Вып. 4. С. 44.

моделью «преемничества» является достижение хотя бы базового уровня согласия внутри правящей элитной группы по поводу личности условного «наследника» (преемника). В обществах, в которых выборность и политическая конкуренция не играют заметной роли в процессе передачи власти, это позволяет избежать раскола элит и вытекающей из него острой политической борьбы. Проблема легитимности также важна при осуществлении преемничества: ожесточенная внутривнутрипартийная борьба двадцатых годов велась вокруг того, кто является более верным политическому и идеологическому наследию Ленина, кто достоин считаться его «первым учеником» и наиболее правильным (легитимным) интерпретатором ленинизма. Но, как справедливо отмечает Дж. Боффа, ограниченность оппонентов Сталина заключалась еще и в том, что они были неспособны представить альтернативную сталинской концепцию организации власти, которая отличалась такой же цельностью²⁷. Простого и при этом фиктивного требования сохранения внутривнутрипартийной демократии было недостаточно для легитимации потенциальных преемников Ленина; аппаратная «ценность» руководителя в сочетании со статусом «твердого ленинца» являлись более весомыми факторами в определении права на власть. В последующий период советской истории легитимность иерархии приближенных и выдвиженцев вождя строилась на личной воле Сталина, на том, какое место было указано данному человеку в аппаратных структурах режима. Кроме того, триумф Великой Победы 1945 г. явился одним из ключевых источников легитимации системы власти после войны, отразилось это и на институте преемничества. Поскольку вождь являлся символом победы, то его личная прижизненная воля, подкрепленная обеспечивающим влияние потенциальному преемнику местом в аппаратной иерархии, являлись гарантией неоспоримости прав претендента на высшую должность, но когда-нибудь потом, в очень отдаленном будущем.

В системе власти послевоенного СССР происходили невидимые глазу, но чрезвычайно важные процессы. С одной стороны, были восстановлены и получили дальнейшее развитие сформированные еще в 1930-е гг. неформальные механизмы поддержания баланса сил в советском руководстве²⁸. С другой, Сталин после-

²⁷ См.: *Боффа Дж. История Советского Союза. Т. 1. От революции до Второй мировой войны. Ленин и Сталин. 1917–1941* / Пер. с итал. М., Международные отношения, 1994. С. 267.

²⁸ См.: *Хлевнюк О.В., Горлицкий И. Холодный мир: Сталин и завершение сталинской диктатуры*. М.: Российская политическая энциклопедия (РОССПЭН): Фонд «Президентский центр Б.Н. Ельцина», 2011. С. 60–61.

довательно вел дело к большему разделению компетенций между Советом Министров и Политбюро — в ведение правительства передавались все вопросы экономического управления, а стратегические вопросы политического характера оставались прерогативой Политбюро²⁹. По мнению О. Хлевнюка и Й. Горлицкого, «правительственный аппарат, работавший в определенном отдалении от непосредственного контроля Сталина, постепенно превращался в институциональное поле для наработки опыта «коллективного руководства», реализованного в полной мере после смерти вождя»³⁰. Сталин же сосредоточил свое внимание на усилении стратегической роли Политбюро, даже вернувшись в декабре 1945 г. к порядку созыва еженедельных заседаний последнего по вторникам³¹. Впрочем, Бюро Совета Министров (с 30 июля 1949 г. — Президиум Совета Министров) оставалось институциональной структурой, гораздо более организованной и четко действовавшей с управленческой точки зрения, нежели Политбюро.

Почему же тогда еще при жизни Сталина и элитам, и обществу был послан сигнал о том, что именно Маленков — заместитель Сталина по советскому правительству — условно второй в иерархии? При этом в Бюро, выделенном из состава расширенного до 36 человек (25 членов и 11 кандидатов) Президиума ЦК, не нашлось места Молотову, который в стране, да и в мире, воспринимался, в силу опыта руководящей работы на самых высоких постах, естественным преемником вождя. По всей вероятности, неформальным политическим итогом XIX съезда явилась «отмена наследника». Сталин, маневрируя и создавая новый баланс сил, стремился к тому, чтобы никто не подобрался близко к его доминантному статусу. В опалу попал и Микоян — еще один давний и опытный член прежнего Политбюро. Маленков же, наряду с другими ключевыми сталинскими выдвиженцами, символизировал полное окончание политической эпохи «революционных вождей» и торжество эпохи сталинской партийно-хозяйственной бюрократии.

Необходимо отметить, что еще после смерти Жданова в 1948 г., Маленков фактически занял позицию заместителя Сталина по партии, руководя работой Секретариата и Оргбюро ЦК. По стечению

²⁹ См.: Там же.

³⁰ Там же. С. 60.

³¹ Этот порядок продержался очень недолго, вскоре заседания Политбюро практически перестали созываться. Как и в довоенное время, на смену Политбюро пришла неформальная группа руководителей во главе со Сталиным, в той или иной конфигурации — «шестерка», «семерка» и др.

политических обстоятельств, Маленков совмещал ключевые посты в партийном и правительственном аппаратах, что являлось чрезвычайно важным и даже уникальным фактором, предопределявшим его возвышение. По всей вероятности, в силу своего положения, Маленков был одним из тех людей, кто имел наиболее полную, по меркам той политической системы, информацию о реальном положении дел в стране. После XIX съезда, однако, Маленков был освобожден от должности заместителя председателя СМ с целью сосредоточения всех сил на руководящей партийной работе. Это не было понижением его статуса или лишением перспектив преемничества: в конце жизни Сталин вновь занялся форсированным наращиванием мощи партийного аппарата. Маленков, Хрущев и Булганин стали составлять своего рода «тройку», организовывавшую деятельность партийных структур. Они, плюс Берия, составляли круг руководителей, единственно имевших постоянный доступ к общению со Сталиным в последний период.

Надо иметь в виду, что в политическом контексте поздней сталинской диктатуры разговоры о формальном преемничестве носят умозрительный характер: вождь никому власть передавать не собирался. По мнению известного исследователя А. Грациози, Маленков «был наследником Сталина лишь условно»³². Хотя здоровье Сталина слабело и силы убывали, отстранение влиятельной «старой гвардии» свидетельствовало о стремлении вождя удерживать свою абсолютную власть бесконечно долго. Однако история не дала ему этого времени — 5 марта 1953 г. Сталин умер.

Установившаяся после смерти вождя система «коллективного руководства» оказалась, на удивление, довольно жизнеспособной, поскольку в организационном смысле она была опробована еще в последние годы жизни Сталина, который неусыпно лично контролировал лишь некоторые сферы (например, органы госбезопасности), а рутинную управленческую работу делегировал партийным и правительственным аппаратным структурам во главе с ближайшими соратниками. Можно сказать, что власть была унаследована коллективным преемником, но внутри этого показного единства происходили сложные динамические процессы, разворачивалась борьба за доминирующее положение.

Вечером 5 марта на «Совместном заседании Пленума ЦК КПСС, Совета Министров СССР и Президиума Верховного Совета СССР» Маленков был единогласно назначен Председателем

³² Грациози А. История СССР. М.: Политическая энциклопедия, 2016. С. 251.

Совета Министров, а Берия — руководителем объединяемых в одно ведомство — МВД — министерств внутренних дел и госбезопасности (и одним из первых заместителей Председателя СМ). Хрущев, не получивший государственных должностей, остался секретарем ЦК и членом его Президиума. Однако он получил право председательствовать на заседаниях Секретариата и фактически руководить его работой. Таким образом, Хрущев приобрел решающее влияние на деятельность организационного сердца советской системы — партийного аппарата.

Еще накануне сложился тандем Берия — Маленков. После 5 марта одним из оснований их возможного сотрудничества, по видимому, могло стать желание подвергнуть критике культ личности Сталина, причем именно Маленков выступил инициатором начала процесса десталинизации³³. При этом и Берия, и Маленков являлись соперниками в борьбе за власть, и это явилось одним из решающих факторов, предопределивших дальнейшее развитие событий³⁴. Как нам сейчас известно, оба представителя нового «коллективного руководства» сделали неверные политические ходы, приведшие к их падению.

Берия проявил необычный (и роковой для себя) уровень активности и инициативы во многих областях: от ликвидации ГУЛАГа и широкой амнистии до стремления к ревизии международных отношений (попытка отказаться от курса форсированного строительства социализма в Восточной Германии и нормализовать отношения с Югославией) и до действий по консолидации МВД и установлению эффективного единоличного контроля над этой структурой. Страх партийно-государственной и военной верхушки перед возможностью неконтролируемого усиления Берии привел к его аресту и расстрелу.

13 марта 1953 г. Президиум ЦК, созданный по инициативе Маленкова, удовлетворил просьбу последнего об освобождении его от должности секретаря ЦК, «имея в виду нецелесообразность совмещения функций председателя Совета министров СССР и секретаря ЦК КПСС»³⁵. По мнению А.К. Сорокина, отказ от ключевой позиции в партийном аппарате являлся крупнейшим политическим просчетом Маленкова, он потерял свою многолетнюю возможность

³³ См.: Сорокин А.К. «Практический работник» Георгий Маленков. М.: АФК «Система»; Политическая энциклопедия, 2021. С. 520–524.

³⁴ См.: Пихоя Р.Г. Советский Союз: история власти. 1945–1991. Издание второе. Новосибирск: Сибирский хронограф, 2000. С. 98.

³⁵ Сорокин А.К. Указ. соч. С. 524.

управлять кадровыми перестановками в государстве и в партии³⁶. Этот просчет вряд ли можно интерпретировать как проявление политической наивности: для этого Маленков был слишком опытным аппаратчиком, прошедшим трудную, почти смертельную школу политического выживания при Сталине. Скорее всего, речь шла о попытке сформировать по сталинской традиции правящую «тройку» внутри коллективного руководства с участием Маленкова, Хрущева и Берии, и на базе закулисных договоренностей разделить ключевые полномочия по управлению страной внутри этой доминирующей «тройки». Уходя от формального руководства партийным аппаратом, Маленков, один из последовательных многолетних строителей всепроникающего могущества этого аппарата, вероятно, переоценил степень своего неформального влияния на высшие слои номенклатуры³⁷. Это представляется важным моментом: в символической системе предельно бюрократического советского режима той поры, лишившейся своего стержня — доминантного лидера, официальная аппаратная позиция являлась более важным властным и символическим ресурсом, чем некие прежние заслуги перед партией.

Одной из версий того, почему Маленков отказался от руководящего поста в партии, является его неготовность стать единственным преемником Сталина³⁸. Эта версия имеет право на жизнь, однако вряд ли в ее основе может лежать обвинение Маленкова в отсутствии личного мужества. Скорее всего, он уверовал в преимущества коллегиального руководства, по крайней мере, на переходный период, до тех пор, пока власть стабилизируется, а страна и правящая номенклатура привыкнут к жизни без единоличного всевластного диктатора. По авторитетному мнению Дж. Боффа, «коллегиальный характер нового правления был не результатом лишь «верхушечного» соглашения между преемниками Сталина, а своего рода программным обязательством перед страной»³⁹.

Так или иначе, но ставка на лидерский «триумвират» внутри коллегиальной системы не сработала, каждый из его потенциалъ-

³⁶ Там же.

³⁷ Там же. С. 527–528.

³⁸ См.: *Баландин Р.К.* Маленков. Третий вожь Страны Советов. М.: Вече, 2007. С. 145.

³⁹ *Боффа Дж.* История Советского Союза. Т. 2. От Отечественной войны до положения второй мировой державы. Сталин и Хрущев. 1941–1964 гг.: Пер. с итал. 2-е изд. М.: Международные отношения, 1994. С. 412.

ных участников был готов к участию в борьбе за единоличную власть, рассматривая любой союз и любую договоренность как временные. Угроза со стороны Берии виделась другим как вполне экзистенциальная. По видимости, самого Маленкова подтолкнул к решительным действиям факт того, что Берия запросил в Центральном архивном управлении МВД личное дело Маленкова. Интерес Берии к биографии Маленкова являлся для последнего чрезвычайно тревожным звонком: на него затребован компромат⁴⁰. Два члена несостоявшегося триумвирата — Хрущев и Маленков — приступили к активным действиям, приведшим к свержению Берии. Но после падения всемогущего главы карательной системы борьба за власть не прекратилась, на очереди было столкновение между Хрущевым и Маленковым.

Разрушение теперь уже тандема «преемников» Хрущев — Маленков началось уже в 1953 г., причем по вопросу, казалось бы, далекому от построения послесталинской системы организации власти — по вопросу реформы в сельском хозяйстве. Это пространство противоречий было вскоре дополнено расхождениями по ряду других важных проблем, стоявших на повестке дня.

В речи на собрании избирателей Ленинградского избирательного округа Москвы Маленков выступил с идеями, коренным образом противоречившими сталинскому наследию во внешней политике. В частности, он утверждал, что новая мировая война «есть путь к катастрофе мировой цивилизации». Потом Маленкову это поставят в вину, обвинив в «историческом пессимизме». Противоречия между лидерами — Хрущевым и Маленковым — по вопросам реорганизации сельского хозяйства, по внешней политике, по распределению финансирования по отраслям, по борьбе с бюрократизмом в партийных и советских органах и т.д. не носили антагонистического характера, они лишь отражали позиции, которые могли быть использованы для обвинения оппонента в борьбе за власть. Интересно, что в упомянутой ранее речи перед московскими избирателями, Маленков, поняв готовность Хрущева отбросить модель коллегиального руководства и идти к единоличной власти, настаивал на преимуществах коллективности в управлении страной. Таким образом, в условиях сгущавшихся над его головой туч, почувствовав недостаточность своего ресурса в борьбе за единоличную власть, Маленков выступал сторонником деперсонифицированного преемничества, при котором на длительный переходный

⁴⁰ См.: *Пихоя Р.Г.* Указ. соч. С. 98; *Сорокин А.К.* Указ. соч. С. 538.

период власть была бы относительно равномерно распределена среди олигархического круга высших советских руководителей.

В январе 1955 г. на Пленуме ЦК Маленков был обвинен в отсутствии знаний и опыта, необходимых для главы советского правительства. Хрущев, выступая с обвинениями, припомнил Маленкову все: и неверные внешнеполитические воззрения, и пренебрежение нуждами тяжелой промышленности, и даже возложил на него ответственность за «ленинградское дело», т.е. бросил тяжкое обвинение в причастности к репрессиям. Тема причастности к репрессиям, таким образом, стала орудием борьбы за власть и одним из средств «отмены преемника». Это был поразительный факт, говоривший об огромных политических изменениях, произошедших после смерти Сталина, который условно обозначил именно Маленкова в качестве второго по рангу, после себя, вождя. Идеологически и символически институт преемничества в СССР начинает трансформироваться: в этом аспекте властных отношений отход от сталинского наследия происходит еще до XX съезда.

Прошедшая после Пленума сессия Верховного Совета СССР освободила Маленкова от должности Председателя Совета Министров. На эту должность был назначен Н.А. Булганин. Так закончилась история еще одного несостоявшегося преемничества в России. Передача власти при этом произошла мирно, спуск Маленкова с властного Олимпа происходил довольно плавно. В феврале 1955 г. он был избран в Верховные Советы ряда советских республик (включая Украину), кроме того, он был назначен на должность министра электростанций и заместителя Председателя Совета Министров СССР. В плавности этого спуска заключалось еще одно разительное отличие с недавними временами.

Кейс «Янаев». Отмена «управляемого преемничества»

Одной из самых значимых политических проблем эпохи «перестройки» стала трансформация власти, создание новых властных институтов, формирование которых было прервано распадом государственности. И хотя вся эта эпоха «уложились» в период менее семи лет, накопленный опыт продолжает активно изучаться несколько десятилетий спустя и в нашей стране, и за рубежом. Применительно к теме статьи особый интерес представляют процессы установления и «отмены» института формального наследника политического лидера страны.

Традиционное положение политического лидера советского государства как лидера правящей коммунистической партии

прочно стало частью политической культуры страны. Руководитель партии зачастую совмещал свой пост с одним из высших постов государственной системы Советского Союза — председателя правительства или руководителя представительного органа власти. В марте 1985 г. М.С. Горбачев был избран генеральным секретарем ЦК КПСС, но не занял пост председателя Президиума Верховного Совета СССР, как три его предшественника, передав этот высший государственный пост поддержавшему его на выборах лидера партии А.А. Громыко. Правда, после отставки Громыко в 1988 г. М.С. Горбачев прибавил руководство Президиума Верховного Совета к своим обязанностям, продолжив сложившуюся традицию.

Изменения в конституции СССР 1 декабря 1988 г. провозгласили образование нового высшего органа государственной власти в Советском Союзе — Съезда народных депутатов СССР. Постоянно действующим законодательным, распорядительным и контрольным органом власти провозглашался Верховный Совет СССР, избираемый съездом. Высшим должностным лицом советского государства, согласно принятым изменениям конституции, становился Председатель Верховного Совета СССР. Его первый заместитель и заместители по уполномочию председателя выполняли отдельные его функции и замещали «в случае его отсутствия или невозможности осуществления им своих обязанностей»⁴¹. На состоявшемся в мае-июне 1989 г. I Съезде народных депутатов СССР председателем Верховного Совета был избран М.С. Горбачев и его первым заместителем А.И. Лукьянов. И хотя согласно действовавшей в тот период конституции первый заместитель являлся лишь одним из возможных наследников Председателя Верховного Совета страны, именно А.И. Лукьянов заменил М.С. Горбачева на этом посту.

Изменения конституции СССР, принятые на III Съезде народных депутатов в марте 1990 г., привели к введению в Советском Союзе поста президента, который являлся главой советского государства. В принятом документе предусматривался и порядок исполнения полномочий президента, если он «по тем или иным причинам не может далее исполнять свои обязанности». До избрания нового президента его полномочия переходят к председателю Верховного Совета СССР, при невозможности этого — к

⁴¹ Закон Союза Советских Социалистических Республик об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) СССР // Внеочередная (двенадцатая) сессия Верховного Совета СССР (одиннадцатый созыв). 29 ноября — 1 декабря 1988 года. Стенографический отчет. М.: Издательство «Известия», 1988. С. 201.

главе правительства страны⁴². Президентом СССР на съезде был избран М.С. Горбачев, председателем Верховного Совета СССР — А.И. Лукьянов, который сохранял свое положение «наследника» лидера страны.

III съезд народных депутатов СССР внес изменение и в 6-ю статью конституции, изменившую положение КПСС в системе политического устройства страны. Из преамбулы конституции было исключено положение о том, что «возросла руководящая роль Коммунистической партии — авангарда всего народа», а 6-я статья конституции переформулирована в свете многопартийности: «Коммунистическая партия Советского Союза, другие политические партии, а также профсоюзные, молодежные, иные общественные организации и массовые движения через своих представителей, избранных в Советы народных депутатов, и в других формах участвуют в выработке политики Советского государства, в управлении государственными и общественными делами»⁴³. Тем самым было конституционно закреплено снижение роли коммунистической партии, а следовательно, и влияние партийных органов на определение развития страны, положение ее лидера и его возможного наследника.

Состоявшийся летом 1990 г. XXVIII съезд КПСС утвердил новый устав партии, в котором существенные изменения коснулись руководящих партийных органов. Генеральный секретарь ЦК КПСС сохранил свое лидирующее положение (подтвердив его процедурой избрания на самом съезде партии), но появился не существовавший ранее пост заместителя генерального секретаря ЦК. И хотя в самом уставе КПСС функции человека, занявшего эту новую должность, не были раскрыты⁴⁴, при принятии решения об изменении устава М.С. Горбачев разъяснил: «Предлагается также избрать, и тоже на съезде, заместителя Генерального секретаря ЦК, наделенного полномочиями второго лица в партии и осуществляющего руководство работой Секретариата ЦК»⁴⁵. В соответствии с этими решениями на XXVIII съезде КПСС

⁴² Закон Союза Советских Социалистических Республик «Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) СССР» // Внеочередной третий съезд народных депутатов СССР. 12–15 марта 1990 года. Стенографический отчет. Т. III. М.: Издание Верховного Совета СССР, 1990. С. 199.

⁴³ Там же. С. 193.

⁴⁴ Материалы XXVIII съезда Коммунистической партии Советского Союза. М.: Политиздат, 1990. С. 119–120.

⁴⁵ Двадцать восьмой съезд Коммунистической партии Советского Союза. Стенографический отчет. Т. 2. М.: Политиздат, 1991. С. 133.

генеральным секретарем партии был избран М.С. Горбачев, а его заместителем — В.А. Ивашко, занимавший в то время пост Председателя Верховного совета Украинской ССР. Эти решения съезда фактически обозначили официального «наследника» М.С. Горбачева по «партийной линии».

О новом «наследнике» М.С. Горбачева, в той части его полномочий, которые относились к государственному управлению, речь пошла в декабре 1990 г. на IV Съезде народных депутатов СССР. Съезд принял очередной закон СССР о внесении изменений в конституцию страны, который, в частности, предусматривал введение поста вице-президента. На этот пост гражданин должен был избираться одновременно с Президентом СССР. Он должен был по поручению президента страны выполнять некоторые его полномочия и замещать президента «в случае его отсутствия и невозможности осуществления им своих обязанностей». Вице-президент вклинивался в прежний порядок замещающих президента лиц, если «по тем или иным причинам» президент не может исполнять свои обязанности, лишь за ним в очередности стоял Председатель Верховного Совета СССР⁴⁶. На IV Съезде народных депутатов СССР на должность вице-президента М.С. Горбачев выдвинул кандидатуру Г.И. Янаева, который до 1990 г. возглавлял ВЦСПС, а на XXVIII съезде КПСС вошел в состав ЦК партии и был избран членом политбюро и секретариата ЦК. На IV съезде многие народные депутаты были удивлены выбором М.С. Горбачева и даже «прокатили» кандидатуру Г.И. Янаева при первом голосовании, но М.С. Горбачев настаивал и добился утверждения этой кандидатуры съездом.

Таким образом, по инициативе М.С. Горбачева были предприняты меры по институализации процесса транзита власти. В результате произошла диверсификация сфер возможного транзита: «преемничество» в КПСС было отделено от «преемничества» в государстве. При этом оба преемничества обладали общими чертами одной модели. К их числу можно отнести:

- отсутствие у потенциального преемника собственной процедурной легитимности (избрание «в связке» с Горбачевым);
- набор личных качеств каждого из выбранных Горбачевым «преемников» соответствовал позиции «ведомого» или «второго номера» в иерархии, не претендующего на лидерство;

⁴⁶ Закон Союза Советских Социалистических Республик «Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) СССР в связи с совершенствованием системы государственного управления» // Четвертый съезд народных депутатов СССР. 17–27 декабря 1990 года. Стенографический отчет. Т. 3. М.: Издание Верховного Совета СССР, 1991. С. 316.

- административные позиции, занимаемые каждым из «преемников» до их прихода вторые посты в партии и государстве, были второстепенными и не давали возможности создания собственной «группы поддержки» в партийной и административной элите страны.

Выбор данной модели «преемничества» во многом определялся опытом трехлетнего противоборства с харизматическим лидером — Б.Н. Ельциным. С большой долей вероятности можно предположить, что данная модель создавалась как декоративная, не рассчитанная на реальный транзит власти. Ее главная роль состояла в том, чтобы затруднить возможность транзита для потенциально «сильного» конкурента действующего президента СССР.

События 1991 г. опрокинули всю тщательно выстраиваемую М.С. Горбачевым систему возможных «наследников», которые должны были быть лично преданными президенту и руководителю партии, поскольку заняли свои политические позиции не в силу личных заслуг и лидерских способностей, а благодаря благосклонности первого лица. Но в 1991 г. М.С. Горбачев уже не мог удержать страну. Нарастающие кризисные тенденции во всех областях жизни советского государства делали власть неэффективной. Намеченная президентом страны последняя линия обороны — создание обновленного союза республик, договоренности о котором пытались достичь в ходе Ново-Огаревского процесса, многим политикам из окружения М.С. Горбачева казалась «капитуляцией». Перспективы дальнейшего развития новой конструкции союзного государства не вызывали воодушевления. Настроение части союзной интеллектуальной и политической элиты выразило подписанное известными деятелями культуры «Слово к народу», полностью приведенное Г.И. Янаевым в своих воспоминаниях о событиях 1991 г.: «Родина, страна наша, государство великое, данное нам в сбережение историей, природой, славными предками, гибнут, ломаются, погружаются во тьму и небытие»⁴⁷. Это обращение стало идейным обоснованием антигорбачевского выступления ГКЧП в августе 1991 г.

Поражение ГКЧП резко изменило расклад политических сил в Советском Союзе. 24 августа 1991 г. М.С. Горбачев выступил с заявлением о сложении полномочий генерального секретаря ЦК КПСС и предложил ЦК КПСС самораспуститься. Последовавшая

⁴⁷ Янаев Г.И. ГКЧП против Горбачева. Последний бой за СССР. М.: Родина, 2021. С. 90.

приостановка деятельности компартии означала ликвидацию партийного «наследства» М.С. Горбачева.

Собравшийся в начале сентября 1991 г. Внеочередной V съезд народных депутатов СССР решил судьбу государственного «наследства» первого президента СССР. Вице-президент Г.И. Янаев и председатель Верховного Совета А.И. Лукьянов были отправлены в отставку. Принятым на съезде законом СССР «Об органах государственной власти и управления Союза ССР в переходный период» должность вице-президента СССР упразднялась. На случай невозможности М.С. Горбачевым исполнять свои обязанности предусматривался следующий порядок: государственный совет, состоявший из высших должностных лиц союзных республик, избирает из числа своих членов председателя, к которому и переходят обязанности президента⁴⁸. Распад СССР в декабре 1991 г., явившийся к тому времени закономерным результатом развернувшихся в стране кризисных процессов, лишь завершил ликвидацию государственного «наследства» М.С. Горбачева.

«Отмена государства» повлекла за собой крушение той модели транзита, которую выстроил М.С. Горбачев. Оба «преемника» потеряли свои полномочия: В.А. Ивашко — вследствие приостановления деятельности органов и организаций Коммунистической партии РСФСР; Янаев был отстранен от должности Постановлением V Съезда народных депутатов СССР от 4 сентября 1991 г., содержание которого исчерпывается одной фразой: «Освободить Янаева Геннадия Ивановича от обязанностей Вице-президента СССР»⁴⁹.

Несмотря на то, что в одном случае решение по «отмене» было институциональным, а в другом — персональным, все решения, вследствие которых обе «отмены» были проведены, имели одно общее свойство — личности и персональные позиции «отменяемых» в структуре власти не имели существенного значения. Происходили структурные изменения, в рамках которых производилась обезличенная «отмена» должностных полномочий.

Таким образом, мы можем утверждать, что каждый период транзита в СССР обнаруживал институциональную слабость

⁴⁸ Лукашевич Д.А. Внеочередной Пятый съезд народных депутатов СССР (2–5 сентября 1991 г.). Стенографический отчет. М.: Алгоритм, 2018. С. 301.

⁴⁹ Постановление Съезда народных депутатов СССР от 4 сентября 1991 г. N 2390-I «Об освобождении Г.И. Янаева от обязанностей Вице-президента СССР» [Электронный ресурс]. URL: <https://base.garant.ru/6334586/> (дата обращения 05.07.2025).

в этой сфере, что неизменно вело к перерастанию политической борьбы в личное противостояние между «преемниками» уходящего лидера. В каждом из двух первых случаев транзита эта борьба превращалась в «игру с нулевой суммой» и завершалась обретением всей полноты власти одним из «преемников» и полной потерей политических позиций всеми остальными — их символической «отменой». Механизмы и инструментарий «отмены» в значительной части зависели от личных качеств участников этой борьбы, но общим было сохранение институциональной слабости транзита. В последнем из рассмотренных случаев М.С. Горбачев предпринял шаги, следствием которых должно было стать исключение ситуации транзита власти от него к «преемнику», но не сумел противостоять тому процессу, в котором он сам, вместе с его декоративными преемниками, был «отменен» преемником самопровозглашенным — Б.Н. Ельциным, что не только не отменило идеи «преемничества» для транзита, но даже усилило ее привлекательность.

Литература

Аникин Д.А., Батищев Р.Ю. «Мы вас туда не посылали»: медиарепрезентации войны в Афганистане и практики культуры отмены в постсоветской России // *Galactica Media: Journal of Media Studies*. 2024. № 1. С. 172–187.

Аникин Д. От политики покаяния к культуре отмены: трансформация исторического забвения в условиях медиатизации прошлого // *Вестн. Том. гос. ун-та. Философия. Социология. Политология*. 2024. № 80. С. 75–85.

Апальков Д.И. Внутрипартийная борьба в ВКП(б): от «коллективного руководства» к сталинской диктатуре. М.: АИРО-XXI. 2022.

Архив Троцкого. Коммунистическая оппозиция в СССР. 1923–1927: в 4 т. Ред., сост. Ю.Г. Фельштинский. Т. 1. М.: «Тerra», 1990.

Баландин Р.К. Маленков. Третий вожь Страны Советов. М.: Вече, 2007. 336 с.

Бэффа Дж. История Советского Союза. Т. 1. От революции до второй мировой войны. Ленин и Сталин. 1917–1941. М., Международные отношения, 1994. 632 с.

Бэффа Дж. История Советского Союза. Т. 2. От Отечественной войны до положения второй мировой державы. Сталин и Хрущев. 1941–1964 гг.: М.: Международные отношения, 1994. 632 с.

В.И. Ленин. Неизвестные документы. 1891–1922 гг. М., 2000.

Внеочередная (двенадцатая) сессия Верховного Совета СССР (одиннадцатый созыв). 29 ноября — 1 декабря 1988 года. Стенографический отчет. М.: Издательство «Известия», 1988.

Внеочередной третий съезд народных депутатов СССР. 12–15 марта 1990 года. Стенографический отчет. Т. III. М.: Издание Верховного Совета СССР, 1990.

Грациози А. История СССР. М.: Политическая энциклопедия, 2016. 632 с.

Гуляева А.Г. Институт преемника в современной России: Региональный аспект // Вестник Пермского ун-та. Серия Политология. 2011. Вып. 4. С. 42–59.

Двадцать восьмой съезд Коммунистической партии Советского Союза. Стенографический отчет. Т. 2. М.: Политиздат, 1991.

Двенадцатый съезд РКП(б). 17–25 апреля 1923 года. Стенографический отчет. М.: Политиздат, 1968.

Дмитренко С.Л. Борьба КПСС за единство своих рядов. М., 1976.

КПСС в резолюциях и решениях съездов, конференций и пленумов ЦК (1898–1988) Т. 2. 1917–1922; Т. 3. 1922–1925. Т. 4; 1926–1929. М.: Политиздат, 1883–1984.

Ленин В.И. Полное собрание сочинений: в 55 т. 5-е изд. М., 1966–1981. Т. 54.

Лукашевич Д.А. Внеочередной Пятый съезд народных депутатов СССР (2–5 сентября 1991 г.). Стенографический отчет. М.: Алгоритм, 2018.

Малинова О.Ю. Политика памяти как область символической политики // МЕТОД: Московский ежегодник трудов из обществоведческих дисциплин. 2019. № 9. С. 285–312.

Материалы XXVIII съезда Коммунистической партии Советского Союза. М.: Политиздат, 1990.

Письмо Л.Д. Троцкого в ЦК РКП(б) 9 декабря 1923 г. Примечание 1 // Известия ЦК КПСС. 1990. № 12. С. 169–170.

Пихоя Р.Г. Советский Союз: история власти. 1945–1991. Издание второе. Новосибирск: Сибирский хронограф, 2000. 684 с.

Постановление Съезда народных депутатов СССР от 4 сентября 1991 г. N 2390-I «Об освобождении Г.И. Янаева от обязанностей Вице-президента СССР» <https://base.garant.ru/6334586/>

РКП(б): Внутривнутрипартийная борьба в двадцатые годы. Документы и материалы. 1923 г. / Отв. сост. В.П. Вилкова. М.: РОССПЭН, 2004.

Сорокин А.К. «Практический работник» Георгий Маленков. М.: АФК «Система»; Политическая энциклопедия, 2021. 735 с.

Сыров В.Н. «Культура отмены»: к вопросу о критериях определения и правомерности применения // Антиномии. 2024. Т. 24. Вып. 3. С. 7–22.

Хлевнюк О.В., Горлицкий Й. Холодный мир: Сталин и завершение сталинской диктатуры. М.: Российская политическая энциклопедия (РОССПЭН): Фонд «Президентский центр Б.Н. Ельцина», 2011. 231 с.

Четвертый съезд народных депутатов СССР. 17–27 декабря 1990 года. Стенографический отчет. Т. 3. М.: Издание Верховного Совета СССР, 1991.

Янаев Г.И. ГКЧП против Горбачева. Последний бой за СССР. М.: Родина, 2021.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРАХ:

Кошкидько Владимир Григорьевич — доктор исторических наук, профессор кафедры регионального и муниципального управления факультета государственного управления МГУ им. М.В. Ломоносова, Москва, Россия; *e-mail*: Koshkidko@spa.msu.ru

Лившин Александр Яковлевич — доктор исторических наук, профессор факультета управления совместного университета МГУ-ППИ в Шэньчжэне кафедры истории государственного и муниципального управления факультета государственного управления МГУ им. М.В. Ломоносова, Москва, Россия; *e-mail*: Livshin@spa.msu.ru

Сидоров Александр Валентинович — доктор исторических наук, профессор кафедры истории государственного и муниципального управления факультета государственного управления МГУ им. М.В. Ломоносова, Москва, Россия; *e-mail*: Sidorov@spa.msu.ru

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

ABOUT THE AUTHORS:

Koshkidko Vladimir Grigorievich — DSc, Professor of the Department of Regional and Municipal Administration, School of Public Administration, Lomonosov Moscow State University, Moscow, Russian Federation; *e-mail*: Koshkidko@spa.msu.ru

Livshin Alexander Yakovlevich — DSc, Professor of the Faculty of Management Joint University of Moscow State University and Shenzhen Institute of Pedagogical Sciences Professor of the Department of History of State and Municipal Administration, School of Public Administration, Lomonosov Moscow State University, Moscow, Russian Federation; *e-mail*: Livshin@spa.msu.ru

Sidorov Alexander Valentinovich — DSc, Professor of the Department of History of State and Municipal Administration, School of Public Administration, Lomonosov Moscow State University, Moscow, Russian Federation; *e-mail*: Sidorov@spa.msu.ru

Solovyov Konstantin Anatolyevich — DSc, Professor of the Department of History of State and Municipal Administration, School of Public Administration, Lomonosov Moscow State University, Moscow, Russian Federation; *e-mail*: KSoloviov@spa.msu.ru

Научная статья



DOI: 10.55959/MSU2073-2643-21-2025-3-194-214

ЭКОЛОГИЧЕСКАЯ ПОЛИТИКА РОССИИ В ИСТОРИЧЕСКОЙ РЕТРОСПЕКТИВЕ: ПЕРИОДИЗАЦИЯ, ОСОБЕННОСТИ И СТРАТЕГИЧЕСКИЕ НАПРАВЛЕНИЯ РАЗВИТИЯ (Часть 1)

Ленков И.Н.

Московский государственный университет имени М.В. Ломоносова, Москва,
Российская Федерация

lenkov@spa.msu.ru

Сухарева М.А.

Московский государственный университет имени М.В. Ломоносова, Москва,
Российская Федерация

suharevama@spa.msu.ru

Гришина М.А.

Московский государственный университет имени М.В. Ломоносова, Москва,
Российская Федерация

GrishinaMA@spa.msu.ru

Морозова А.А.

Московский государственный университет имени М.В. Ломоносова, Москва,
Российская Федерация

morozovaaa@spa.msu.ru

Аннотация. Первая часть исследования посвящена изучению процессов формирования и развития экологической политики России в имперский и советский периоды (до 1991 г.). Рассматриваются особенности зарождения природоохранных традиций в Российской империи, характеризующиеся фрагментарностью регулятивных мер и преимущественно ресурсно-ориентированным подходом к природопользованию. Особое внимание уделяется анализу системы социалистического природопользования в СССР, включающему исследование концептуальных основ со-

Исследование выполнено в рамках государственного задания МГУ имени М.В. Ломоносова.

© Ленков И.Н., Сухарева М.А., Гришина М.А., Морозова А.А., 2025

ветской экологической доктрины, институциональных механизмов природоохранной деятельности и противоречий между декларируемыми принципами рационального природопользования и практикой экстенсивного промышленного развития. Выявляются ключевые факторы трансформации подходов к охране окружающей среды на различных этапах советского периода, анализируется влияние идеологических установок на формирование экологической политики государства. Исследование демонстрирует эволюцию от эпизодических природоохранных мероприятий имперского периода к формированию централизованной системы экологического управления в советскую эпоху.

Ключевые слова: экологическая политика, природопользование, устойчивое развитие, экологическая безопасность, природоохранные нормы, экологическая катастрофа, периодизация экологической политики.

Для цитирования: Ленков И.Н., Сухарева М.А., Гришина М.А., Морозова А.А. Экологическая политика России в исторической ретроспективе: периодизация, особенности и стратегические направления развития (Часть 1) // Вестник Московского университета. Серия 21. Управление (государство и общество). 2025. Т. 22. № 3. С. 194–214.

Дата поступления в редакцию: 11.06.2025

ENVIRONMENTAL POLICY OF RUSSIA IN HISTORICAL RETROSPECT: PERIODIZATION, FEATURES AND STRATEGIC DIRECTIONS OF DEVELOPMENT

Lenkov I.N.

Lomonosov Moscow State University, Moscow, Russian Federation
lenkov@spa.msu.ru

Sukhareva M.A.

Lomonosov Moscow State University, Moscow, Russian Federation
suharevama@spa.msu.ru

Grishina M.A.

Lomonosov Moscow State University, Moscow, Russian Federation
GrishinaMA@spa.msu.ru

Morozova A.A.

Lomonosov Moscow State University, Moscow, Russian Federation
morozovaaa@spa.msu.ru

The study was conducted under the state assignment of Lomonosov Moscow State University.

© Lenkov I.N., Sukhareva M.A., Grishina M.A., Morozova A.A., 2025

Abstract. The first part of the study is devoted to the study of the processes of formation and development of environmental policy in Russia in the imperial and Soviet periods (before 1991). The features of the emergence of environmental traditions in the Russian Empire, characterized by the fragmentation of regulatory measures and a predominantly resource-oriented approach to environmental management, are considered. Particular attention is paid to the analysis of the system of socialist environmental management in the USSR, including a study of the conceptual foundations of the Soviet environmental doctrine, institutional mechanisms of environmental protection activities and contradictions between the declared principles of rational environmental management and the practice of extensive industrial development. The key factors in the transformation of approaches to environmental protection at various stages of the Soviet period are identified, and the influence of ideological attitudes on the formation of the state's environmental policy is analyzed. The study demonstrates the evolution from episodic environmental measures of the imperial period to the formation of a centralized system of environmental management in the Soviet era.

Key words: environmental policy, nature management, sustainable development, environmental safety, environmental standards, environmental disaster, periodization of environmental policy.

For citation: Lenkov I.N., Sukhareva M.A., Grishina M.A., Morozova A.A. Environmental Policy of Russia in Historical Retrospect: Periodization, Features and Strategic Directions of Development (Part 1) // Lomonosov Public Administration Journal. Series 21. 2025. Vol. 22. № 3. P. 194–214.

Received: 11.06.2025

Введение

Экологическая политика государства представляет собой систему целенаправленных действий по обеспечению экологической безопасности, рациональному использованию природных ресурсов и охране окружающей среды. Актуальность темы исследования обусловлена рядом факторов. Во-первых, обострение экологических проблем в глобальном масштабе требует переосмысления национальных подходов к природопользованию и охране окружающей среды. Во-вторых, текущий этап государственной экологической политики России характеризуется сменой концептуальных основ и поиском оптимальных механизмов реализации в условиях внешних ограничений. В-третьих, историческая ретроспектива позволяет выявить преемственность и трансформацию экологических приоритетов на различных этапах развития российского государства, что имеет важное значение для прогнозирования дальнейших тенденций.

Целью данного исследования является комплексный анализ исторических этапов становления и развития экологической политики России с выявлением ключевых факторов, определяющих ее трансформацию в различные исторические периоды.

В соответствии с поставленной целью определены следующие задачи исследования:

- Выявить особенности зарождения природоохранных традиций в имперский период российской истории (до 1917 г.).
- Проанализировать систему социалистического природопользования в советский период (1917–1991 гг.).
- Исследовать процесс формирования новых правовых основ природопользования в переходный период (1991–2000 гг.).
- Охарактеризовать институционализацию экологической политики в системный период (2000–2022 гг.).
- Определить основные направления трансформации экологической политики России в условиях внешних ограничений (с 2022 г.).

Предлагаемая периодизация экологической политики России отражает качественные изменения в подходах к природопользованию и охране окружающей среды на различных этапах исторического развития страны и позволяет проследить эволюцию государственного регулирования в данной сфере от отдельных природоохранных мероприятий до формирования комплексной системы экологического управления.

В методологическом плане исследование опирается на комплекс взаимодополняющих подходов к анализу экологической политики. Структурно-функциональный подход позволяет рассмотреть экологическую политику как целостную систему взаимосвязанных элементов и определить функциональное назначение каждого из них. Институциональный подход фокусируется на анализе формальных и неформальных институтов, регулирующих экологические отношения в обществе. Исторический подход дает возможность проследить эволюцию экологической политики в контексте изменяющихся социально-экономических и политических условий. Системный подход обеспечивает целостное восприятие экологической политики во взаимосвязи с другими направлениями государственной политики и международными процессами.

Исследование имеет теоретическое и практическое значение, поскольку выявляет эффективные механизмы государственного регулирования природопользования и пути адаптации экологической политики к современным вызовам в условиях внешних ограничений.

В данной работе приводится анализ основных этапов развития экологической политики, начиная с политики Российской империи, направленный на выявление характеристик и закономерностей ее формирования и определения влияния международных экологических инициатив на последующий этап развития.

Предлагается следующий вариант периодизации развития экологической политики России:

Этап 1. Имперский период: зарождение природоохранных традиций (до 1917 г.)

Этап 2. Советский период: становление системы социалистического природопользования (1917–1991 гг.)

Этап 3. Переходный период: формирование новых правовых основ природопользования (1991–2000 гг.)

Этап 4. Системный период: институционализация экологической политики (2000–2022 гг.)

Этап 5. Адаптационный период: трансформация экологической политики в условиях внешних ограничений (с 2022 г.).

Зарождение природоохранных норм в дореволюционный период (до 1917 г.)

Зачатки природоохранных норм возникли на Руси довольно рано, они носили бессистемный характер и направлены были преимущественно на защиту прав собственности на природные ресурсы с учетом социально-правового статуса собственника¹. Экологическое регулирование входило в состав предписаний по защите частной собственности на природные ресурсы в виде запретительных норм и мер ответственности и развивалось по мере развития института собственности на Руси². Охрана природных объектов осуществлялась лишь в случае их принадлежности частным владельцам, что отражено и в «Русской Правде» — первом правовом документе Древней Руси.

В XVI–XVII вв. развивается поместное право: земля (поместье) находилось в собственности у государства, отдавалось в пожизненное владение помещику за несение военной службы и могло пере-

¹ Например, в 946–947 гг. княгиня Ольга оградила в древлянских и новгородских землях специальные места для княжеских охот («ловища» и «перевесища»). Если князь охотился вне определенной зоны, то к нему применялись санкции. Жих М.И. Восточнославянский политогенез и реформы княгини Ольги // Исторический формат. 2017. № 3–4. С. 208.

² Лукомская А.С. Генезис законодательства об ответственности за экологические преступления до 1917 года // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. 2016. № 4. С. 137–142.

даваться по наследству. Параллельно с этим расширяются нормы ответственности за неправомерное использование природных ресурсов, в первую очередь, лесов, так как приоритетная защита леса в этот период объясняется интересами национальной безопасности и экономическими отношениями того времени.

На содержание Соборного уложения 1649 г. оказало влияние развитие промышленности, металлургии и сельского хозяйства, которые способствовали появлению отрицательных экстерналий для окружающей среды: было обозначено, что за самовольную вырубку подразумевается штраф в денежной форме, за поджог была предусмотрена смертная казнь. В Соборном Уложении отдельными статьями также были урегулированы вопросы охоты на бобров, порчу ульев, поджоги, убийство и кражу домашних животных³.

Кардинальный сдвиг в экологической политике связан с эпохой Петра I. Впервые Петром I были введены предписания по рациональному использованию земель. Петровское время можно назвать рассветом экологической политики Российской Империи. За этот период было выпущено более 60 законодательных актов в сфере охраны окружающей среды (в 1725–1801 гг. было издано более 140 законов)⁴. Например, было положено начало для создания заповедных зон в России. Пётр I заложил основу водоохранного регулирования и недропользования и обратил внимание на агрогенную трансформацию почв в результате сельскохозяйственной деятельности.

Далее Елизавета I ужесточила ограничения на проведение охоты вблизи столичных городов, а Анна Иоанновна в 1732 г. издала устав «О заводе и севе для удовольствия ее императорского величества флота вновь лесов»⁵ и «Манифест о сбережении и употреблении корабельных лесов и о местах, в которых какие леса рубить позволяется или запрещается»⁶. В это же время был создан специализированный орган, который регулировал вопросы охоты — обергофмейстерская императорская канцелярия.

³ Булгаков М.Б., Ялбулганов А.А. Природоохранные акты: от «Русской Правды» до петровских времен // Государство и право. 1996. № 8. С. 136–146.

⁴ Кайль Е.В. История становления экологического права России в период правления Петра I // Ученые записки Крымского федерального университета имени В.И. Вернадского. Юридические науки. 2014. № 3. С. 88–92.

⁵ Навасардова Э.С. Кодификация лесного законодательства России в XIX в. // Общество и право. 2009. № 4 (26).

⁶ К вопросу о собственности на лес // Smallbusiness.ru. Портал предпринимателей [Электронный ресурс]. URL: https://smallbusiness.ru/vedomosti/k_voprosu_o_sobstvennosti_na_les_48.html (дата обращения: 16.07.2025).

В 1766 г. Екатерина II издала указ о генеральном межевании, важность которого заключалась в управлении природными ресурсами на государственном уровне. При этом частным владельцам вернули право пользования своими землями без должного вмешательства со стороны властей: Екатерина II использовала лес как объект гражданского оборота для поощрения своих подданных, отличившихся в государственных делах⁷, что привело к ухудшению экологической обстановки.

Таким образом, изначально регулирование природопользования носило преимущественно утилитарный характер и было направлено на обеспечение экономических и военных потребностей государства. Однако постепенно в научных кругах стало формироваться понимание необходимости более комплексного подхода к взаимодействию с природной средой.

Одним из старейших и наиболее влиятельных научных обществ России было Московское общество испытателей природы (МОИП), основанное в 1805 г. при Московском университете. МОИП с момента своего основания активно занималось изучением флоры и фауны России, организовывало научные экспедиции, публиковало научные труды и бюллетени.

Основанное в 1845 г., Императорское Русское географическое общество (РГО) стало одним из ключевых центров изучения природы России и формирования экологического мышления.

РГО организовывало многочисленные экспедиции по изучению различных регионов Российской империи, в ходе которых собирался богатейший материал о природных условиях, растительном и животном мире. Эти исследования не только расширяли научные знания, но и способствовали формированию представлений о природе как о целостной системе, требующей бережного отношения.

Промышленный и экономический рост в Российской империи второй половины XIX — начала XX в. сопровождался усилением антропогенного и технологического воздействия человека на окружающую среду.

В этих условиях научные общества стали центрами формирования экологической повестки в общественной жизни страны, привлекая внимание как властей, так и широкой общественности к проблемам сохранения природы.

⁷ *Лукомская А.С.* Генезис законодательства об ответственности за экологические преступления до 1917 года // *Вестник Воронежского государственного университета.* Серия: Право. 2016. № 4. С. 141.

Научные общества активно взаимодействовали с образовательными учреждениями, способствуя включению естественно-научных дисциплин в программы обучения.

Важно отметить, что деятельность научных обществ в дореволюционной России не ограничивалась столичными городами. Многие общества имели региональные отделения. Это создавало основу для формирования общероссийского экологического сознания⁸.

Тем не менее, общий характер реализации экологической политики оставался прежним — решение экологических проблем вследствие утилитарного использования природы. В 1835 г. был принят Закон «Об охране и заповеданию рыбных нерестилищ», в 1842 г. введены ограничения на рыбалку в Каспийском море в конкретные периоды⁹. В 1833 г. был принят свод правил «О размещении и устройстве частных заводов, мануфактурных, фабричных и иных заведений в Петербурге». Именно в этом документе впервые была введена трехуровневая градация предприятий, загрязняющих атмосферный воздух. В 1845 г. было составлено «Уложение о наказаниях уголовных и исправительных»¹⁰, в котором предусматривалось наказание для нарушителя в виде штрафа или ареста.

Лесное законодательство было представлено Положением о сбережении лесов от 1888 г. В то время лесные массивы представляли не только экономический интерес, но и являлись приоритетом национальной безопасности. В соответствующем положении была введена категория лесов, защищавших от зыбучих песков и песчаных заносов. В качестве наказания взимался штраф в размере пяти рублей за 100 сажень. Вырученные деньги отправлялись в местное лесное ведомство и использовались на развитие лесного хозяйства¹¹. В 1892 г. Министерством внутренних дел был принят Закон «Об охоте», который запрещал истребление животных, охота разрешалась в пределах владения, а сезонная охота для особых

⁸ Садчиков А.П. Московское Общество испытателей природы: 210 лет в истории российской науки // Пространство и Время. 2015. № 4 (22). С. 161–171.

⁹ Паришина И.А. Развитие российского законодательства, регулирующего охрану рыбных запасов // Общество и право. 2015. № 1 (51). С. 99–103.

¹⁰ Уложение о наказаниях уголовных и исправительных 1845 г. // Музей истории российских реформ имени П.А. Столыпина [Электронный ресурс]. URL: <http://museumreforms.ru/node/13654> (дата обращения: 16.07.2025).

¹¹ Щитова Н.В. Генезис и развитие отечественного природоохранного законодательства в досоветский период // Северо-Кавказский юридический вестник. 2023. № 1. С. 72.

видов животных и птиц распространялась на всю территорию Российской Империи¹².

В Уголовном уложении 1903 г. регламентировались меры ответственности за нарушения законов об охоте и рыбалке. В 1905 г. был принят Лесной устав. Документ регламентировал широкий круг процедур, сформировал экологические принципы охраны леса. Его обновленная редакция вышла в 1913 г., где впервые было обозначено использование частных владений с пользой для государства при ненадлежащем отношении владельца. В губерниях были сформированы комитеты, занимающиеся охраной лесных массивов. В 1916 г. в Российской Империи были основаны несколько заповедных зон, благодаря принятому Закону «Об установлении правил об охотничьих заповедниках».

Таблица 1

Основные природоохранные нормы в дореволюционный период¹³

Правители	Нормативные акты	Комментарии
Алексей Михайлович	Соборное Уложение (1649)	Защита природных ресурсов как частной собственности. Нормы носили запретительный характер и были направлены на охрану объектов (лесов, угодий) только в случае их принадлежности владельцам
Пётр I	Более 60 природоохранных актов (1700–1725)	Рассвет экологической политики. Введены нормы рационального землепользования, созданы первые заповедные зоны. Заложены основы водоохранного регулирования, недропользования и охраны почв от деградации
Анна Иоанновна	Устав «О заводе и севе для удовольствия... флота вновь лесов»; Манифест о сбережении корабельных лесов	Усиление охраны лесов (особенно корабельных). Установлены зоны, где рубка разрешалась или запрещалась. Создана обергофмейстерская канцелярия для регулирования охоты
Елизавета Петровна	Ужесточение ограничений на охоту	Запрет охоты вблизи столичных городов

¹² Насонова А.В. Становление и развитие правовой охраны животного мира со времен «Русской правды» до начала XX века // Закон и право. 2010. № 2. С. 113.

¹³ Составлена авторами.

Таблица 1 (окончание)

Правители	Нормативные акты	Комментарии
Екатерина II	Указ о генеральном межевании	Упорядочивание управления ресурсами на государственном уровне
Общеимперские законы XIX–XX вв.	<ul style="list-style-type: none"> • Закон «Об охране рыбных нерестилищ» (1835) • Ограничения на рыбалку в Каспии (1842) • Свод правил о размещении заводов в Петербурге (1833) • Уложение о наказаниях (1845) • Положение о сбережении лесов (1888) • Закон «Об охоте» (1892) • Уголовное уложение (1903) • Лесной устав (1905, ред. 1913) • Закон «Об охотничьих заповедниках» (1916) 	<p>XIX век:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Введение трехуровневой градации предприятий по загрязнению воздуха (1833). • Уголовная ответственность (штраф, арест) за экологические преступления (1845). • Охрана лесов от песков, штрафы за нарушения (1888). • Запрет истребления животных, регулирование охоты (1892). <p>XX в.:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ответственность за браконьерство (1903). • Лесной устав: экологические принципы охраны леса, контроль за частными владениями, создание губернских комитетов (1905/1913). • Основание первых заповедников (1916)

Несмотря на то, что в данной статье выделяется один этап зарождения природоохранных норм, периодизация промышленного развития Российской империи в контексте экологического воздействия позволяет выделить четыре основных подэтапа трансформации природопользования. Период экстенсивного природопользования (XVIII в. — 1860-е гг.) характеризовался локализованным воздействием мануфактурного производства, истощением лесных ресурсов для уральской металлургии и отсутствием экологической повестки в промышленной политике. Период нарастания антропогенной нагрузки (1860–1890 гг.) отмечен интенсификацией железнодорожного строительства, повлекшей массовую вырубку лесов, развитием текстильной промышленности с сопутствующим загрязнением водных ресурсов и формированием первых промышленно-экологических конфликтов. Период интенсивной индустриализации и экологической деградации (1890–1914 гг.) характеризуется созданием экологически неблагополучных промышленных агломераций (Донбасс, Баку), системным загрязнением атмосферы

и гидросферы тяжелой промышленностью, деградацией профессионального здоровья промышленных рабочих. Период Первой мировой войны (1914–1917 гг.) отличается максимизацией производства в ущерб экологическим стандартам, истощением природно-ресурсного потенциала и системным кризисом природопользования. Главная тенденция данного процесса заключается в трансформации от локального к системному экологическому воздействию при отсутствии единых институциональных механизмов экологического регулирования.

Таким образом, за период существования Русского государства происходило постепенное формирование нормативно-правовой базы, регулирующей вопросы охраны природных ресурсов и окружающей среды. Были выпущены нормативно-правовые акты, которые послужили основой для лесного, водоохранного законодательства, урегулировали вопросы: пользования недрами, охоты, пушного промысла, заповедных зон и др.

Во времена существования Российской Империи государство признало важность экологических проблем в контексте национального здоровья, где благоприятная окружающая среда является предпосылкой для здоровой жизни человека. В этот период были заложены институциональные основы экологической политики, которые нашли отображение в последующих нормативно-правовых актах и в созданных специальных органах (лесное ведомство, охотничья инспекция и др.). До XIX в. акцент делался на предотвращении и исключении, в то время как в XIX в. возникла необходимость внедрения процедур восстановления и компенсации. В целом в экологической политике расширилось поле ее применения, однако комплексная система не была выработана, а меры носили преимущественно реактивный характер. Экономические интересы часто определяли вектор экологической политики.

Социалистическое природопользование и индустриализация. Советский период 1917–1991 гг.

В советский период была предпринята попытка создать комплексный подход к природопользованию, основанный на научно обоснованном использовании природных ресурсов, соблюдении научно-технических правил при их эксплуатации и непримиримости к расхитителям природных богатств¹⁴

¹⁴ Шмыглёва А.В. Природоохранная политика Советского государства: основные этапы формирования и механизм реализации // Сборник научных трудов. 1917 год в России: социалистическая идея, революционная мифология и практика. 2016. Екатеринбург: Издательство Уральского университета. С. 159.

Советский Союз унаследовал практику Российской Империи и продолжил стремление к сохранению и увеличению природных ресурсов, но со своими особенностями через призму социалистического строя. С 1920 г. появилось множество важнейших нормативно-правовых актов природоохранного законодательства СССР¹⁵. В этот период создавались различные управления и комитеты, отвечающие за тот или иной экологический вопрос.

Государственный межведомственный комитет по охране природы, ставший одним из первых специализированных органов в этой области, отвечал за формирование общей политики в области охраны природы, контроль за природопользованием, пресечение нарушений в этой сфере. Позднее Госплан СССР предложил идею создания межведомственных комиссий. В 1922 г. была создана Государственная санитарная инспекция, которая отвечала за санитарную охрану воздуха, почвы, продуктов, эпидемиологическую ситуацию и здоровье детей¹⁶.

Ключевой вклад в развитие государственной политики природопользования внесли представители науки. Советские ученые принимали участие в формировании правовых документов, а также выступали инициаторами создания: Центрального бюро краеведения, Всероссийского общества охраны природы (1924 г.)¹⁷. Впервые были введены предельно допустимые концентрации (ПДК) вредных веществ в воздухе и начат мониторинг качества воздуха и воды в крупных индустриальных центрах. Однако, как и в Российской Империи, в СССР экологические вопросы носили вторичный характер. Правительство ставило на первое место индустриализацию страны. В СССР начался процесс создания крупного производства и наращивания промышленного потенциала, который ознаменовал новый этап в экологической политике государства. С 1928 г. СССР вошел в эпоху пятилетних планов (пятилеток), что обозначало строительство металлургических, химических и других предприятий.

¹⁵ Декрет СНК РСФСР от 16.09.1921 «Об охране памятников природы, садов и парков»; Закон «Об охране памятников природы, садов и парков» (1921 г.); Правила производства охоты, ее сроки и способы (1922 г.); Лесной кодекс РСФСР (1923 г.); Закон «Об охране участков природы и ее отдельных произведений, имеющих преимущественно научное или культурно-историческое значение» (1925 г.); Декрет «О загрязнении воздуха выбросами электростанций» (1937 г.); ГОСТ по питьевой воде (1944 г.); Закон РСФСР «Об охране природы в РСФСР» (1960 г.); Конституция СССР (1977 г.) и др.

¹⁶ Вайнер (Уинер) Д.Р. Экология в Советской России. Архипелаг Свободы: заповедники и охрана природы // Перевод с английского Крюковой Е.П. и ред. Штильмарка Ф.Р. М.: Прогресс, 1991. С. 40, 90, 335.

¹⁷ Тихонова Н.Е. Решение экологических проблем в СССР: история и современность. М.: Знание, 1989. С. 13–14.

Влияние Второй мировой войны на экологическую политику

Очевидно, что в годы Великой Отечественной войны произошло значительное изменение приоритетов государственной политики в области природопользования. Военные действия привели к масштабным экологическим разрушениям на значительной территории страны, что впоследствии потребовало специальных мер по восстановлению нарушенных экосистем. Несмотря на тяжелейшие условия военного времени, научные и природоохранные организации СССР продолжали свою деятельность, адаптируя ее к потребностям обороны страны¹⁸.

Многие заповедники и научные учреждения экологического профиля были эвакуированы в восточные регионы страны, где продолжали работу по изучению природных ресурсов и возможностей их использования для нужд фронта. В этот период были проведены важные исследования по выявлению новых месторождений полезных ископаемых, лекарственных растений, пищевых ресурсов дикой природы, что имело стратегическое значение для обеспечения обороноспособности страны.

Послевоенный период ознаменовался принципиально новым подходом к взаимодействию с природной средой, что выразилось в принятии в октябре 1948 г. постановления «О плане полезащитных лесонасаждений, внедрения травопольных севооборотов, строительства прудов и водоемов для обеспечения высоких устойчивых урожаев в степных и лесостепных районах европейской части СССР», известного как «Сталинский план преобразования природы»¹⁹.

Послевоенный период характеризовался также значительными институциональными изменениями в сфере охраны природы. В 1946 г. было создано Главное управление по заповедникам при Совете Министров РСФСР, что свидетельствовало о повышении статуса природоохранной деятельности. Однако уже в начале 1950-х гг. произошло сокращение числа заповедников и их площади, что было связано с новыми приоритетами экономического

¹⁸ *Макеева Е.Д., Цинцадзе Н.С.* Деятельность научных и природоохранных организаций в период Великой Отечественной войны: историко-экологический аспект // НИР. 2021. № 2. С. 459–464. DOI: 10.21638/11701/spbu24.2021.210

¹⁹ От «эталонной» природы до первых катастроф: экологическое наследие СССР // Экофера [Электронный ресурс]. URL: <https://ecosphere.press/2025/01/27/ekologicheskoe-nasledstvo-sssr/> (дата обращения: 16.07.2025).

развития страны²⁰, что нашло отражение в рациональном использовании природных ресурсов для обеспечения восстановления и развития народного хозяйства.

Особенностью данного этапа стало начало реализации крупных инфраструктурных проектов, оказавших значительное влияние на природные экосистемы: строительство гидроэлектростанций на крупных реках, создание водохранилищ, осушение болот, освоение целинных земель. Эти проекты, с одной стороны, способствовали экономическому развитию страны, с другой — привели к серьезным экологическим последствиям, которые проявились в последующие десятилетия.

Несмотря на доминирование утилитарного подхода к природе, послевоенный период характеризовался также развитием научных основ природоохранной деятельности. К 1950 гг. в СССР начала выделяться наука, известная нам сегодня как природопользование. В советской практике ученые называли ее «натурсоциология» или «созология».

Продолжались исследования в области экологии, биогеоценологии, лесоведения, почвоведения и других наук о природе. Работы В.Н. Сукачева, В.В. Станчинского, Г.Ф. Морозова²¹ и других ученых заложили теоретический фундамент для последующего развития экологической политики.

В этот период формируются научные школы, разрабатываются методологические подходы к оценке антропогенного воздействия на природные комплексы, что впоследствии стало основой для формирования системы экологического мониторинга и нормирования.

Однако экология СССР как самостоятельная сфера государственного управления выделилась только к 1961 г. В этом году была создана Комиссия по охране природы при Госплане СССР. А спустя три года при Министерстве сельского хозяйства СССР

²⁰ Кубарев М.С. Природоохранная деятельность в советский период // Уральский государственный горный университет. 2017. №3 (47). [Электронный ресурс]. URL: https://elar.urfu.ru/bitstream/10995/74281/1/sueb_2017_011.pdf дата обращения: 16.07.2025).

²¹ Нестерова А.А. Вклад деятелей науки и общественных организаций в разработку проблемы отечественного экологического просвещения в 1920–1980 гг. // Вестник Череповецкого государственного университета. 2024. № 2 (119). С. 168–179. DOI: 10.23859/1994-0637-2024-2-119-13; Станчинский В.В. Экологическое направление в изучении природных комплексов — ландшафтов // Научно-методич. записки Комитета по заповедникам. М., 1939. С. 8–23; Кожухов Н.И., Обьденников В.И. Учение Г.Ф. Морозова о лесе — Научно-методич. записки Комитета по заповедникам. Научные истоки устойчивого лесного хозяйства // Вестник МГУЛ — Лесной вестник. 2008. № 1. С. 9–12.

образована Центральная лаборатория охраны природы. В это время Главное управление по охране природы, заповедникам и охотничьему хозяйству при Министерстве сельского хозяйства СССР стало главенствующим специализированным экологическим органом страны.

Период 1970–1980 гг. в истории СССР характеризовался нарастающим противоречием между экстенсивным развитием промышленности и усугубляющимися экологическими проблемами. Тем не менее, именно в 1970 гг. начался новый этап экологической политики СССР, характеризовавшийся глобализацией (седьмой этап развития экологической мысли). Данный этап стал ключевым в формировании экологической политики как самостоятельного направления государственной деятельности. Несмотря на декларативный характер многих природоохранных инициатив, именно в этот период были заложены основы современных подходов к регулированию взаимодействия общества и природы. Благодаря комплексному подходу к решению проблем в этот период была пересмотрена экологическая политика: «...актуализировалась теория рационального природопользования. Возросла роль государства как регулятора процесса природопользования»²².

К началу 1970 гг. в СССР сформировалась определенная институциональная структура управления природопользованием. Факультет почвоведения МГУ, созданный 10 апреля 1973 г. приказом Минвуза СССР № 44, стал одним из ключевых центров экологического образования в стране. В 1972 г. было создано Министерство мелиорации и водного хозяйства СССР, а в 1981 г. при Президиуме Совета министров СССР была учреждена комиссия по охране окружающей среды и рациональному природопользованию, что свидетельствовало о повышении статуса экологических вопросов в государственной повестке.

Проблема окружающей среды стала рассматриваться как глобальная задача. Этому послужила Стокгольмская конференция 1972 г., хотя СССР официально не принимал участия в этой конференции по политическим причинам, ее решения косвенно повлияли на активизацию природоохранной деятельности в стране. Отличительной чертой экологической политики СССР являлось приверженность принципам социалистического при-

²² Шмыглёва А.В. Природоохранная политика Советского государства: основные этапы формирования и механизм реализации // Сборник научных трудов. 1917 год в России: социалистическая идея, революционная мифология и практика. Екатеринбург: Издательство Уральского университета, 2016. С. 166.

родопользования: бесплатности, безвозмездности, гарантированности права пользования, оптимизации, облагораживания, гуманизации²³. Принцип коллективной ответственности, присущий советскому обществу, также охватывал экологическую область. Начиная с 1970 гг. охранять беречь и природу стало обязанностью не только государственных органов, но и всех хозяйствующих субъектов экономики. Возросла подотчетность руководителей предприятий, деятельность которых несла угрозу загрязнения окружающей среды.

Одной из наиболее масштабных экологических катастроф позднего СССР стала деградация Аральского моря. Интенсивный забор воды из рек Амударья и Сырдарья для орошения хлопковых полей привел к катастрофическому обмелению моря. К 1980 гг. уровень Арала снизился на несколько метров, а площадь акватории сократилась более чем на треть. Некогда богатая экосистема, обладавшая высокой экологической ценностью, была практически уничтожена. Данная ситуация наглядно демонстрировала приоритет экономических интересов над экологическими в советской системе управления природопользованием.

Особое место в экологической повестке позднего СССР занимала проблема загрязнения озера Байкал. Строительство и эксплуатация Байкальского целлюлозно-бумажного комбината (БЦБК) привели к значительному ухудшению экологической ситуации в регионе. Несмотря на многочисленные протесты научной общественности и принятие в 1969 г. постановления «О мерах по сохранению и рациональному использованию природных комплексов бассейна озера Байкал», загрязнение уникального природного объекта продолжалось.

Проблема Байкала стала одним из символов экологического движения в СССР и способствовала формированию общественно-экологического сознания. В поздний советский период защита Байкала стала одной из приоритетных задач природоохранной политики, что нашло отражение в создании специальных комиссий и разработке программ по сохранению озера.

Крупнейшей техногенной катастрофой не только в истории СССР, но и мировой истории стала авария на Чернобыльской АЭС 26 апреля 1986 г. Примерно 200 км² лесных насаждений к западу от станции полностью вымерли — хвоя сосен побурела и покраснела

²³ Михалев В.И. Принципы права природопользования // Сборник статей: Актуальные проблемы государства и права в современный период. Томск: 1981. С. 138–139.

от дозы радиации. Это событие имело колоссальное влияние на экологическую политику СССР и последующее развитие экологического законодательства. Чернобыльская катастрофа продемонстрировала неготовность государственной системы к предотвращению и ликвидации масштабных экологических бедствий.

Особое место в экологической истории позднего СССР занимают масштабные проекты преобразования природы. Наиболее известным из них является проект поворота северных рек на юг, активно обсуждавшийся в 1970–1980 гг. Проект предполагал переброску части стока северных рек (Печоры, Оби, Иртыша) в бассейны Волги, Урала, Амударьи и Сырдарьи для решения проблемы водоснабжения южных регионов страны.

Несмотря на значительные средства, вложенные в разработку проекта, он вызвал серьезную критику со стороны научной общественности из-за потенциальных негативных экологических последствий. В 1986 г. проект был официально остановлен, что стало одной из первых крупных побед экологического движения в СССР.

Важным фактором, повлиявшим на развитие экологической политики позднего СССР, стало формирование общественного экологического движения. В условиях политики гласности, провозглашенной во второй половине 1980 гг., экологические проблемы стали предметом широкого общественного обсуждения.

Особую роль в формировании экологического сознания сыграли публикации в периодической печати, посвященные проблемам охраны природы. Общественное давление способствовало принятию ряда важных решений в области экологической политики, включая отказ от проекта поворота северных рек и постепенное ужесточение экологических требований к промышленным предприятиям.

Нарастающие экологические проблемы позднего СССР привели к осознанию необходимости реформирования системы управления природопользованием. В 1988 г. был создан Государственный комитет СССР по охране природы, что ознаменовало новый этап в развитии экологической политики страны. Впервые в истории СССР появился единый орган, ответственный за координацию природоохранной деятельности.

В 1988–1991 гг. был принят ряд важных нормативных актов, направленных на совершенствование экологического законодательства. В частности, в 1991 г. был принят Закон СССР «Об охране

окружающей природной среды»²⁴, который стал основой для формирования современного экологического законодательства России и других постсоветских государств.

Экологические проблемы позднего СССР оказали значительное влияние на формирование и развитие экологической политики. Осознание масштаба и серьезности этих проблем способствовало институционализации природоохранной деятельности, развитию экологического законодательства и формированию общественного экологического движения.

Однако противоречие между экономическими интересами и экологическими требованиями так и не было разрешено в рамках советской системы. Приоритет экономического развития над охраной окружающей среды привел к возникновению ряда серьезных экологических проблем, последствия которых ощущаются до сих пор.

Опыт позднего СССР в области экологической политики имеет важное значение для понимания современных экологических проблем и разработки эффективных механизмов их решения. Изучение этого опыта позволяет избежать повторения ошибок прошлого и сформировать более сбалансированный подход к взаимодействию общества и природы.

Заключение

Таким образом, можно отметить, что природоохранные нормы в имперский период были направлены на защиту экономических и военно-стратегических интересов государства. Охрана ресурсов (особенно лесов) связывалась с обеспечением национальной безопасности (корабельное строительство, защита границ) и прав собственности. Активно развивался и научный подход: основание научных обществ (МОИП, РГО). Однако их рекомендации редко влияли на политику. Ключевой проблемой считается приоритет экономики над экологией (указ Екатерины II о генеральном межевании, приведший к бесконтрольной вырубке лесов).

Советская эпоха принесла формально более системный подход к управлению природными ресурсами, однако на практике декларации о рациональном природопользовании неизменно уступали давлению индустриализации и плановых задач. Приоритет пяти-

²⁴ Закон РСФСР от 19.12.1991 N 2060-1 (ред. от 10.01.2002) «Об охране окружающей природной среды» [Электронный ресурс]. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_189/ (дата обращения: 16.07.2025).

летних планов и промышленного роста приводил к игнорированию экологических норм (например, загрязнение Байкала БЦБК).

Последовательная эволюция инструментов — от частных запретительных мер к внедрению специализированных органов и комплексных природоохранных норм — позволила накопить значительный опыт, но не решила главной проблемы: противоречия между интересами экономического развития и необходимостью обеспечения экологической безопасности. Роль научных обществ на разных этапах оставалась ограниченной, хотя именно они становились источником новых идей и являлись драйвером изменений в периоды острых экологических кризисов.

Дальнейшая эволюция концептуальных подходов к охране окружающей среды в России будет рассмотрена во второй части настоящего исследования.

Литература

Булгаков М.Б., Ялбулганов А.А. Природоохранные акты: от «Русской Правды» до петровских времен // Государство и право. 1996. № 8. С. 136–146.

Бургасов П.Н. 50-летие органов СЭС в СССР // Гигиена и санитария. 1972. № 7. С. 5–7.

Вайнер (Уинер) Д.Р. Экология в Советской России. Архипелаг Свободы: заповедники и охрана природы // Перевод с английского Крюковой Е.П. и ред. Штильмарка Ф.Р. Москва: Прогресс, 1991. DOI: <https://search.rsl.ru/ru/record/01001635579?ysclid=mdijpoz7m685961135>

Жих М.И. Восточнославянский политогенез и реформы княгини Ольги // Исторический формат. 2017. № 3–4. С. 175–234.

Кайль Е.В. История становления экологического права России в период правления Петра I // Ученые записки Крымского федерального университета имени В.И. Вернадского. Юридические науки. 2014. № 3. С. 88–92.

Кожухов Н.И., Обыденников В.И. Учение Г. Ф. Морозова о лесе — научные истоки устойчивого лесного хозяйства // Вестник МГУЛ — Лесной вестник. 2008. № 1. С. 9–12.

Кубарев М.С. Природоохранная деятельность в советский период // Уральский государственный горный университет. 2017. № 3 (47). [Электронный ресурс]. URL: https://elar.urfu.ru/bitstream/10995/74281/1/sueb_2017_011.pdf (дата обращения: 16.07.2025).

Лукомская А.С. Генезис законодательства об ответственности за экологические преступления до 1917 года // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. 2016. № 4. С. 137–142.

Макеева Е.Д., Цинцадзе Н.С. Деятельность научных и природоохранных организаций в период Великой отечественной войны: историко-экологический аспект // НИР. 2021. № 2. С. 459–464. DOI: 10.21638/11701/spbu24.2021.210

Михалев В.И. Принципы права природопользования // Сборник статей: Актуальные проблемы государства и права в современный период. Томск, 1981. С. 138–139.

Навасардова Э.С. Кодификация лесного законодательства России в XIX в. // Общество и право. 2009. № 4 (26).

Насонова А.В. Становление и развитие правовой охраны животного мира со времен «Русской правды» до начала XX века // Закон и право. 2010. № 2. С. 110–113.

Нестерова А.А. Вклад деятелей науки и общественных организаций в разработку проблемы отечественного экологического просвещения в 1920–1980-х гг. // Вестник Череповецкого государственного университета. 2024. № 2 (119). С. 168–179. DOI: 10.23859/1994-0637-2024-2-119-13

Паршина И.А. Развитие российского законодательства, регулирующего охрану рыбных запасов // Общество и право. 2015. № 1 (51). С. 99–103.

Садчиков А.П. Московское Общество испытателей природы: 210 лет в истории российской науки // Пространство и Время. 2015. № 4 (22). С. 161–171.

Станчинский В.В. Экологическое направление в изучении природных комплексов — ландшафтов // Научно-методич. записки Комитета по заповедникам. М., 1939. С. 8–23.

Тихонова Н.Е. Решение экологических проблем в СССР: история и современность // М.: Знание, 1989. С. 13–14.

Шмыглёва А.В. Природоохранная политика Советского государства: основные этапы формирования и механизм реализации // Сборник научных трудов. 1917 год в России: социалистическая идея, революционная мифология и практика. Екатеринбург: Издательство Уральского университета, 2016. С. 159–171.

Щитова Н.В. Генезис и развитие отечественного природоохранного законодательства в досоветский период // Северо-Кавказский юридический вестник. 2023. № 1. С. 68–74.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРАХ:

Ленков Илья Николаевич — кандидат экономических наук, доцент, факультет государственного управления, МГУ имени М.В. Ломоносова, Москва, РФ; *e-mail*: lenkov@spa.msu.ru

Сухарева Мария Алексеевна — кандидат экономических наук, ассистент, факультет государственного управления, МГУ имени М.В. Ломоносова, Москва, РФ; *e-mail*: suharevama@spa.msu.ru

Гришина Мария Александровна — студент, факультет государственного управления, МГУ имени М.В. Ломоносова, Москва, Россия; *e-mail*: GrishinaMA@spa.msu.ru

Морозова Ангелина Александровна — студент, факультет государственного управления, МГУ имени М.В. Ломоносова, Москва, Россия; *e-mail*: morozovaaa@spa.msu.ru

ABOUT THE AUTHORS:

Ilya N. Lenkov — PhD, Associate Professor, School of Public Administration, Lomonosov Moscow State University, Moscow, Russian Federation; *e-mail*: lenkov@spa.msu.ru

Maria A. Sukhareva — PhD, Assistant, School of Public Administration, Lomonosov Moscow State University, Moscow, Russian Federation; *e-mail*: suharevama@spa.msu.ru

Maria A. Grishina — student, Faculty of Public Administration, Lomonosov Moscow State University, Moscow, Russia; *e-mail*: GrishinaMA@spa.msu.ru

Angelina A. Morozova — student, Faculty of Public Administration, Lomonosov Moscow State University, Moscow, Russia; *e-mail*: morozovaaa@spa.msu.ru

УЧРЕДИТЕЛЬ:

Московский государственный университет имени М. В. Ломоносова

РЕДАКЦИОННАЯ КОЛЛЕГИЯ:

Никонов В. А. – доктор исторических наук, декан факультета государственного управления, заведующий кафедрой международных организаций и проблем глобального управления, МГУ имени М. В. Ломоносова, РФ, главный редактор

Петрунин Ю. Ю. – доктор философских наук, профессор, заведующий кафедрой математических методов и информационных технологий в управлении, факультет государственного управления, МГУ имени М. В. Ломоносова, РФ, заместитель главного редактора

Григорьева Н. С. – доктор политических наук, профессор, заведующий кафедрой социологии управления, факультет государственного управления, МГУ имени М. В. Ломоносова, РФ, заместитель главного редактора

Орлова Л. Н. – доктор экономических наук, профессор, факультет государственного управления, МГУ имени М. В. Ломоносова, РФ, заместитель главного редактора

Логунова Л. Б. – кандидат философских наук, доцент факультета государственного управления МГУ имени М. В. Ломоносова, редактор

Сухарева М. А. – кандидат экономических наук, факультет государственного управления МГУ имени М. В. Ломоносова, РФ, ответственный секретарь

Акаев А. А. – доктор технических наук, академик РАН, главный научный сотрудник, Институт математических исследований сложных систем МГУ имени М. В. Ломоносова, РФ; *Аничкин Е. С.* – доктор юридических наук, доцент, заведующий кафедрой конституционного и международного права Алтайского государственного университета, РФ; *Барабашев А. Г.* – доктор философских наук, профессор, заведующий кафедрой государственной и муниципальной службы, НИУ ВШЭ, РФ; *Безруков А. В.* – доктор юридических наук, доцент, Сибирский федеральный университет, РФ; *Воронов А. С.* – доктор экономических наук, профессор факультета государственного управления МГУ имени М. В. Ломоносова, РФ; *Гагарина Г. Ю.* – доктор экономических наук, профессор, зав. каф. национальной и региональной экономики РЭУ им. Г. В. Плеханова, РФ; *Глазьев С. Ю.* – доктор экономических наук, академик РАН, заведующий кафедрой теории и методологии государственного и муниципального управления факультета государственного управления МГУ имени М. В. Ломоносова, РФ; *Ишеков К. А.* – доктор юридических наук, доцент факультета государственного управления, МГУ имени М. В. Ломоносова, РФ; *Кондрашев А. А.* – доктор юридических наук, доцент, заведующий кафедрой конституционного, административного и муниципального права, юридический институт, Сибирский федеральный университет, РФ; *Кудина М. В.* – доктор экономических наук, профессор, заведующий кафедрой экономики инновационного развития факультета государственного управления, МГУ имени М. В. Ломоносова, РФ; профессор факультета менеджмента в МГУ-ППИ в г. Шэньчжэнь; *Лексин И. В.* – доктор юридических наук, кандидат экономических наук, доцент, заведующий кафедрой правовых основ управления факультета государственного управления, МГУ имени М. В. Ломоносова, РФ; *Леонтьева Л. С.* – доктор экономических наук, профессор факультета государственного управления, МГУ имени М. В. Ломоносова, РФ; *Наумов А. О.* – доктор исторических наук, профессор факультета государственного управления, МГУ имени М. В. Ломоносова, РФ; *Лившин А. Я.* – доктор исторических наук, профессор факультета государственного управления, МГУ имени М. В. Ломоносова, РФ; *Проказина Н. В.* – доктор социологических наук, профессор, Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации; *Пугачев В. П.* – доктор философских наук, профессор, заведующий кафедрой управления персоналом факультета государственного управления, МГУ имени М. В. Ломоносова, РФ; *Садриев А. Р.* – доктор экономических наук, доцент, зав. кафедрой инноваций и инвестиций, Казанский Федеральный университет, РФ; *Серебренников С. С.* – декан факультета инженерного менеджмента, зав. кафедрой теории и систем отраслевого управления, доктор экономических наук, РАНХиГС, РФ; *Смолтрицкая И. И.* – доктор экономических наук, Институт экономики РАН, РФ; *Соловьев К. А.* – доктор исторических наук, профессор факультета государственного управления, МГУ имени М. В. Ломоносова, РФ; *Сидоров А. В.* – доктор исторических наук, профессор, заведующий кафедрой истории государственного и муниципального управления факультета государственного управления, МГУ имени М. В. Ломоносова, РФ; *Семенов А. Л.* – доктор физико-математических наук, академик РАН, зав. кафедрой математической логики и теории алгоритмов механико-математического факультета МГУ имени М. В. Ломоносова, РФ; *Цветков В. А.* – доктор экономических наук, Институт проблем рынка РАН, член-корр. РАН, директор ИПР РАН, РФ; *Чаннов С. Е.* – доктор юридических наук, Саратовская го-

сударственная юридическая академия, РФ; *Чубарова Т. В.* – доктор экономических наук, PhD (LSE, Social Policy), заведующая Центром экономической теории социального сектора, главный научный сотрудник, Институт экономики РАН, РФ; *Погосян Г. А.* – доктор социологических наук, профессор, президент Армянской социологической ассоциации, действительный член Национальной Академии Наук Республики, Армения; *Мартон Геллен* – доцент, Национальный университет государственной службы Людовика, Венгрия; *Шоисматуллоев Шонозар* – доктор социологических наук, профессор, член-корреспондент АН РТ (социология), заведующий отделом социологии Института философии, политологии и права им. А. Баховадинова АН РТ, Таджикистан; *Ван Чженьцзюнь* – доктор педагогических наук, профессор, декан Евразийского колледжа Хэнаньского университета, научный сотрудник и приглашенный ученый Школы педагогических наук Колумбийского университета.

Ребрикова А. Г. – технический редактор.

Адрес редакции: 119991, Москва, МГУ, Шуваловский учебный корпус, Ломоносовский проспект, д. 27, корпус 4, каб. А-701. Тел.: (495) 930-85-71.

Журнал зарегистрирован в Министерстве Российской Федерации по делам печати, телевидения и средств массовых коммуникаций. Свидетельство о регистрации № 1551 от 14 апреля 2003 г.

Подписано в печать 20.11.2025. Формат 60×90/16. Бумага офсетная. Усл. печ. л. 13,5. Уч.-изд. л. 12,15. Тираж 75 экз. Изд. № 13098. Заказ №

Издательство Московского университета. 119991, Москва, ГСП-1, Ленинские горы, д. 1, стр. 15 (ул. Академика Хохлова, 11). Тел.: (495) 939-32-91; e-mail: secretary@msupress.com. Отдел реализации: тел.: (495) 939-33-23; e-mail: zakaz@msupress.com Сайт Издательства МГУ: <http://msupress.com>

Отпечатано в типографии ООО «Паблит». 127214, г. Москва, Полярная ул., д. 31В, стр. 1, Э/ПОМ/К 3/1/1. Тел.: (495) 859-48-62

ИНДЕКС 40720 (каталог «Пресса России»)



ИЗДАТЕЛЬСТВО
МОСКОВСКОГО
УНИВЕРСИТЕТА

ISSN 2073—2643. ВЕСТН. МОСК. УН-ТА. СЕР. 21.
УПРАВЛЕНИЕ (государство и общество). 2025. № 3. С. 1—216.