

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)

2 / 2023

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

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

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; *Виханский О. С.* – доктор экономических наук, профессор, декан Высшей школы бизнеса МГУ имени М. В. Ломоносова, РФ; *Воронов А. С.* – доктор экономических наук, доцент факультета государственного управления МГУ имени М. В. Ломоносова, РФ; *Глазьев С. Ю.* – доктор экономических наук, профессор, академик РАН, заведующий кафедрой теории и методологии государственного и муниципального управления факультета государственного управления МГУ имени М. В. Ломоносова, РФ; *Зайцева Т. В.* – доктор экономических наук, профессор факультета государственного управления МГУ имени М. В. Ломоносова, РФ; *Зуб А. Т.* – доктор философских наук, профессор 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; *Котлововский И. Б.* – кандидат экономических наук, доцент, заведующий кафедрой управления рисками и страхования экономического факультета, МГУ имени М. В. Ломоносова, РФ; *Кудина М. В.* – доктор экономических наук, профессор, заведующий кафедрой экономики инновационного развития факультета государственного управления, МГУ имени М. В. Ломоносова, РФ; *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; *Лившин А. Я.* – доктор исторических наук, профессор факультета государственного управления, МГУ имени М. В. Ломоносова, РФ; *Макаров В. Л.* – доктор физико-математических наук, кандидат экономических наук, профессор, академик РАН, директор Высшей школы государственного администрирования МГУ имени М. В. Ломоносова, РФ; *Михайлова О. В.* – доктор политических наук, доцент факультета государственного управления, МГУ имени М. В. Ломоносова, РФ; *Осипов В. С.* – доктор экономических наук, профессор, заведующий кафедрой мировой экономики и управления внешнеэкономической деятельностью факультета государственного управления МГУ имени М. В. Ломоносова, РФ; *Полунов А. Ю.* – доктор исторических наук, профессор, заведующий кафедрой управления в сфере межэтнических и межконфессиональных отношений факультета государственного управления, МГУ имени М. В. Ломоносова, РФ; *Постовой Н. В.* – доктор юридических наук, профессор факультета государственного управления, МГУ имени М. В. Ломоносова, РФ; *Пугачев В. П.* – доктор философских наук, профессор, заведующий кафедрой управления персоналом 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; *Соловьев А. И.* – доктор политических наук, профессор, заведующий кафедрой политического анализа факультета государственного управления, МГУ имени М. В. Ломоносова, РФ; *Чаннов С. Е.* – доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой служебного и трудового права факультета политико-правового управления, Поволжский институт управления имени П. А. Столыпина – филиал РАНХиГС, РФ; *Шутов А. Ю.* – доктор исторических наук, кандидат политических наук, профессор, член-корреспондент РАН, заведующий кафедрой истории и теории политики факультета политологии, декан факультета политологии МГУ имени М. В. Ломоносова, РФ

Вестник Московского университета

НАУЧНЫЙ ЖУРНАЛ

Серия 21 УПРАВЛЕНИЕ

(ГОСУДАРСТВО И ОБЩЕСТВО)

№ 2 • Том 20 • 2023 • АПРЕЛЬ — ИЮНЬ

Издательство Московского университета

Выходит с 2004 г. один раз в три месяца

СОДЕРЖАНИЕ

Стратегия цифровой экономики

Демкина А.Е. Эволюция цифровой медицины. Мировой и отечественный опыт 3

Чжао А., Воронов А.С. Парадокс реальности в гиг-экономике: возможности, проблемы и пути прорыва 27

Цифровая трансформация государственного управления

Сухарева М.А., Ленков И.Н., Фокин Н.С. От концепции устойчивого развития к ESG- и VCG-концепциям в государственном управлении: критический анализ концептуально-терминологического поля. 46

Правовое обеспечение управления

Маньковский И.Ю. Эволюция систем исполнительной власти Донецкой и Луганской народных республик (от самопровозглашения до принятия в состав Российской Федерации) 68

Глобальное управление

Наумов А.О., Демин Д.В. Политика России в отношении «революции роз» в Грузии 85

Межконфессиональные и межнациональные отношения

Идалов Ш.Т. Осетино-ингушский конфликт на фоне геополитической ситуации в мире и в Кавказском регионе в начале 1990-х гг. 104

Прилепский П.А., Буров А.С. Технологии внешнего влияния на политику Российской Федерации в контексте специальной военной операции на Украине. 126

Теория и методология управления

Молчанов И.Н. Страновое стратегическое планирование в контексте укрепления экономической безопасности 141

CONTENTS

Digital Economy Strategy

Demkina A.E. The evolution of digital medicine. World and domestic experience 3

Zhao A., Voronov A.S. The paradox of reality in the gig economy: opportunities, challenges and breakthrough paths 27

Digital transformation of public administration

Sukhareva M.A., Lenkov I.N., Fokin N.S. From the concept of sustainable development to ESG and BCG concepts in public administration: a critical analysis of the conceptual and terminological field 46

Legal support of management

Mankovskiy I.U. Evolution of the executive power systems of the Donetsk and Luhansk People's Republics (from self-declaration to admission to the Russian Federation) 68

Global management

Naumov A.O., Demin D.V. Russian policy towards the “rose revolution” in Georgia 85

Interfaith and interethnic relations

Idalov Sh.T. The Ossetian-Ingush conflict against the background of the geopolitical situation in the world and in the Caucasus region in the early 1990s. 104

Prilepsky P.A., Burov A.S. Technologies of external influence on the policy of the Russian Federation in the context of a special military operation in Ukraine 126

Theory and methodology of management

Molchanov I.N. Country strategic planning in the context of strengthening economic security. 141

СТРАТЕГИЯ ЦИФРОВОЙ ЭКОНОМИКИ

DOI: 10.55959/MSU2073-2643-21-2023-2-3-26

А.Е. Демкина*

ЭВОЛЮЦИЯ ЦИФРОВОЙ МЕДИЦИНЫ. МИРОВОЙ И ОТЕЧЕСТВЕННЫЙ ОПЫТ

Здравоохранение большинства стран мира испытывает в современных условиях серьезные нагрузки. Несмотря на расширение количества услуг и улучшение качества медицинской помощи, отрасль не может справиться с существующими вызовами: увеличивается численность населения, растет продолжительность жизни, выявляются новые инфекционные заболевания, а в обществе возрастают ожидания в отношении доступа к медицинским услугам, их персонализации и комфортности. Значительное количество текущих проблем системы здравоохранения можно решить с помощью широкого внедрения цифровых технологий. Глобальная пандемия COVID-19 привела к ускоренному внедрению инноваций и переходу от информатизации к цифровой трансформации.

Цифровая трансформация здравоохранения — это абсолютный мировой тренд. Развитие digital-технологий направлено как на решение общегосударственных проблем, так и на реализацию национальной стратегии системы здравоохранения. Рынок цифрового здравоохранения растет за счет развития электронных медицинских карт (EHR), возможностей мобильного здравоохранения (m-health), телемедицины и медицинской аналитики. По данным агентства Statista объем глобального рынка цифровой медицины в 2019 г. составил \$106 млрд, аналитики прогнозируют его дальнейший рост до \$639 млрд, т.е. более, чем в 6 раз. Внедрение цифровых технологий в систему здравоохранения — процесс, который касается всех участников: государство, медицинских работников, разработчиков IT-решений и новых медицинских технологий, граждан.

* Демкина Александра Евгеньевна — кандидат медицинских наук, помощник генерального директора по цифровизации Федерального государственного бюджетного учреждения «Национальный медицинский исследовательский центр кардиологии имени академика Е.И. Чазова» Министерства здравоохранения Российской Федерации, ведущий научный сотрудник отдела научных медицинских исследований Государственного бюджетного учреждения здравоохранения г. Москвы «Научно-практический клинический центр диагностики и телемедицинских технологий Департамента здравоохранения г. Москвы», Москва, Россия; e-mail: ademkina@bk.ru

В представленной статье проведен анализ зарубежного и отечественного опыта технологической трансформации здравоохранения в зависимости от уровня развития телемедицины.

Ключевые слова: цифровая трансформация, цифровизация, телемедицина, ЕГИСЗ.

It is known that the healthcare system is currently under serious strain in all countries of the world. Despite the expansion of the number of services and the improvement of the quality of medical care, the industry cannot cope with the existing burden: due to the increase in the number and life expectancy of the population, the spread of epidemiological morbidity and the growth of public expectations for more personalized and comfortable services the population. A significant number of current problems of the healthcare system can be solved with the help of widespread introduction of digital technologies. The global COVID-19 pandemic has led to accelerated innovation and the transition of processes from informatization to digital transformation.

Digital transformation of healthcare is an absolute global trend. The development of digital technologies is aimed both at solving national problems and at implementing the national strategy of the healthcare system. The digital healthcare market is growing due to the development of electronic medical records (EHR), mobile healthcare (mhealth) capabilities, telemedicine and medical analytics. According to the Statista agency, the volume of the global digital medicine market in 2019 amounted to \$ 106 billion, analysts predict its growth to \$639 billion, that is, more than 6 times. The introduction of digital technologies into the healthcare system is a process that concerns all participants: the state, medical professionals, developers of IT solutions and new medical technologies, citizens.

The article presents an analysis of foreign and domestic experience of technological transformation of healthcare, depending on the level of development of telemedicine.

Keywords: digital transformation, digitalization, telemedicine, EGISZ.

В 2018 г. Правительством Российской Федерации был утвержден Приказ Министерства здравоохранения Российской Федерации от 30.11.2017 № 965н «Об утверждении порядка организации и оказания медицинской помощи с применением телемедицинских технологий»¹. В нем подробно описаны важнейшие составляющие развития в системе здравоохранения информационных технологий в зависимости от разного уровня зрелости —

¹ Приказ Министерства здравоохранения Российской Федерации от 30.11.2017 № 965н «Об утверждении порядка организации и оказания медицинской помощи с применением телемедицинских технологий» // Официальный интернет-портал правовой информации [Электронный ресурс]. URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001201801100021> (дата обращения: 29.11.2022).

первичные телемедицинские консультации, вторичные медицинские консультации, телемедицинские консилиумы, дистанционный мониторинг.

Что такое уровни зрелости телемедицины? По мнению ряда современных отечественных и зарубежных ученых, уровень зрелости телемедицины определяется соотношением готовности органов исполнительной власти, медицинского сообщества, пациентов, наличия экономических инструментов в отношении внедрения телемедицинских технологий в практическое звено здравоохранения².

В настоящее время принято выделять несколько уровней зрелости телемедицины³. Нулевой уровень зрелости характеризуется отрицанием возможности использования информационных телемедицинских технологий в ежедневной практике. Далее, на первом этапе зрелости происходит внедрение телемедицинских технологий в практику. После апробации систем удаленного мониторинга начинает развиваться второй этап. На нем появляются технические решения, которые могут осуществлять дистанционное наблюдение за состоянием здоровья. На третьем этапе происходит совершенствование методологии и накопление научных данных в отношении эффективности новых решений на уровне демографии, клинических и экономических результатов. На четвертом этапе зрелости происходит соединение телемедицинских технологий с алгоритмами искусственного интеллекта.

Европейский опыт

Широкое внедрение телемедицинских технологий начинается с периода 1900-х гг., что связано с глобализацией, стремительным развитием производства компьютеров и сети Интернет. Однако, считается, что впервые термин «телемедицина» (в варианте

² *Gomes J., Romão M. Information System Maturity Models in Healthcare // Journal of Medical Systems. 2018. Vol. 42 (12). P. 235–240. DOI: 10.1007/s10916-018-1097-0; Carvalho J.V., Rocha Á., Abreu A. Maturity Models of Healthcare Information Systems and Technologies: a Literature Review // Journal of Medical Systems. 2016. Vol. 40 (6). P. 131–145. DOI: 10.1007/s10916-016-0486-5; Burmann A., Fischer B., Brinkkötter N., Meister S. Managing Directors' Perspectives on Digital Maturity in German Hospitals — A Multi-Point Online-Based Survey Study // International Journal of Environmental Research and Public Health. 2022. Vol. 19 (15). P. 9709–9727. DOI: 10.3390/ijerph19159709; Duncan R., Eden R., Woods L., Wong I., Sullivan C. Synthesizing Dimensions of Digital Maturity in Hospitals: Systematic Review // Journal of Medical Internet Research. 2022. Vol. 24 (3). P. 329–345. DOI: 10.2196/32994*

³ *Шадеркин И.А. Уровни зрелости телемедицины // Российский журнал телемедицины и электронного здравоохранения. 2021. № 7 (4). С. 63–68. DOI: 0.29188/2712-9217-2021-7-4-63-68*

“telemedical technique”) появился в статье К. Барбера в 1970 г., хотя предпосылки для его появления, равно как и разные варианты, появлялись в различных исследованиях и раньше⁴.

В 1990–2008 гг. медицинские сотрудники начинают широко использовать информационные технологии в различных медицинских организациях и в различных странах мира. Это было связано, прежде всего, с доступностью, а также простотой в эксплуатации программно-аппаратных комплексов.

Уже на рубеже 1980–1990 гг. началось развитие медицинских информационных технологий в Германии в таких направлениях, как телепатология, телерадиология, дистанционная хирургия, домашняя телемедицина. В 1997 г. в стране была утверждена концепция развития национальной телемедицинской медицинской сети⁵.

В 1993 г. в Великобритании был создан первый профильный академический институт телемедицины на базе Queen’s University. Как и в Германии, в качестве основных направлений развития телемедицины стали телепатология, телерадиология, теледерматология и дистанционное обучение⁶.

Развитие телемедицины в Италии началось с внедрения телерадиологии в 1990 г. С 1995 г. в стране работают телехирургическая система для биопсии, телемедицинские проекты в сфере неотложной помощи, телепатологии, дистанционного обучения. Эти и другие программы были реализованы после разработки национального плана по комплексному использованию телемедицины в клинической практике. На всей территории страны функционируют Picture Archiving and Communication Systems. Реализуются проекты по оказанию неотложной медицинской помощи средствами телемедицины, развиты научные центры по направлениям телехирургии.

В Нидерландах в 1991 г. уже была сформирована национальная телемедицинская сеть, что позволило врачам общей практики, врачам госпитального звена и сотрудникам аптек беспрепятственно взаимодействовать между собой.

В начале 90-х гг. в Канаде создается информационная инфраструктура системы здравоохранения страны, в которую были включены 17 телемедицинских проектов.

⁴ *Murphy R.L.H., Barber D., Bird K.T. et al. Microwave transmission of chest roentgenograms // AmRevResp Dis. 1970. Vol. 102. P. 771–777.*

⁵ *Владимирский А.В. Телемедицина: Curatio Sine Temporaet Distantia. М.: Aegitas, 2016.*

⁶ *Велос Льяно Х.Г. Разработка инфокоммуникационной системы телемедицины для Эквадора: автореф. дисс. канд. тех. наук. Владимир, 2012. С. 6–7.*

В этот же период развивается телемедицина и в странах Азии, Азиатско-Тихоокеанского региона и других. Совершенно уникальное развитие телемедицины в начале 90-х гг. можно было наблюдать в Китае. Активное внедрение информационных технологий началось в Гонконге. Как и в других странах, драйвером внедрения стала телерадиология. В Шанхайском медицинском университете реализуются пилотные проекты по внедрению интернет-ресурсов для задач консультирования, диагностики и дистанционной реализации хирургических практик в реальном времени, в результате создается единая национальная телемедицинская сеть, в 1998 г. реализуется проект (США-Китай) по реально-временным телеконсультациям.

К этому времени в Японии в 1990-е г. происходит знаковая эволюция средств связи для телемедицинского направления (кабельные системы, телефония, интернет) и, что особенно важно, разрабатываются отдельные сервисы для обмена графической медицинской информацией.

Американская Ассоциация Телемедицины была создана в 1992 г., а в 1998 г. уже 35 штатов имели собственные нормативно-правовые акты в сфере телемедицины⁷.

Начиная с 1980 гг. примерно два десятка стран африканского континента объединены в телемедицинскую сеть Health Net, начинает активно использоваться спутниковая связь (Уганда, Кения), что было важно для решения задач обучения медицинского персонала и обмена диагностическими данными с сельскими жителями. Начинает работать специальный канал связи телемедицины «Сенегал-Франция»⁸.

Вполне закономерно, что такая активность стран в области телемедицина с необходимостью привела к оформлению концептуальных основ создания единого всемирного международного объединения телемедицины, которые были озвучены еще в 1993 г. на международной конференции Conference of Medical Aspects of Telemedicine. После продолжительных дебатов и обсуждений в профессиональных сообществах по всему миру они были систематизированы и воплощены в International Society for Telemedicine (позже — International Society for Telemedicine and eHealth), которое было создано в 2003 г.⁹

⁷ Владимирский А.В. Телемедицина: Curatio Sine Tempora et Distantia. М.: Aegitas, 2016.

⁸ Велос Льяно Х.Г. Разработка инфокоммуникационной системы телемедицины для Эквадора: автореф. дисс. канд. тех. наук. Владимир, 2012. С. 6–7.

⁹ Stanberry B. Legal and ethical aspects of telemedicine // Journal of Telemedicine and Telecare. 2006. Vol. 12 (4). P. 166–175.

В 2005 г. ВОЗ впервые принимает историческое решение о создании Резолюции

WHA58.28 «eHealth/Электронное здравоохранение», которое впервые тщательно регламентирует использование телемедицины¹⁰.

Таким образом, за период 1990–2005 гг. большинство ведущих стран мира завершили большой этап развития информационных систем и телемедицины, прошли ее первые три этапа и подошли к уровню внедрения технологий искусственного интеллекта в систему здравоохранения.

Использование искусственного интеллекта для анализа больших массивов данных стало одним из динамично растущих направлений развития в странах Европы в 2010–2022 гг. Как уже упоминалось, научные исследования по изучению эффективности IT-технологий показывают, что для повышения качества оказываемой медицинской помощи возможно использование инструментов электронного здравоохранения (eHealth)¹¹. Поэтому исследования по разработке и внедрению в практику инструментов eHealth ведутся как в развитых, так и в развивающихся странах. Как показывает опыт, основным элементом развития цифровых технологий в здравоохранении стало появление электронных информационных систем и платформ медицинской информации. Впоследствии вокруг них стала строиться вся инфраструктура национальных экосистем цифрового здравоохранения.

В настоящее время на территории ЕС разработана и реализуется программа по созданию общей электронной трансграничной IT-инфраструктуры, с помощью которой будет упрощен доступ к качественной медицинской помощи по всей Европе¹². Данная программа включает в себя обязательный обмен медицинскими данными. Для реализации данной концепции и совместимости национальных медицинских систем на территории ЕС создана единая сеть eHealth. Такой системный подход дает свои преимущества: подсистема выписки электронных рецептов действует на

¹⁰ Резолюция Всемирной организации здравоохранения по электронному здравоохранению 58.28 от 2005 г. // World Health Organization [Электронный ресурс]. URL: https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/20601/WHA58_28-ru.pdf?sequence=1&isAllowed=y (дата обращения 29.11.2022).

¹¹ Ossebaard H.C., Van Gemert-Pijnen L. eHealth and quality in health care: implementation time // *International Journal for Quality in Health Care*. 2016. Vol. 28 (3). P. 415–419. DOI: 10.1093/intqhc/mzw032

¹² eHealth. Digital health and care // European Commission [Digital resource]. URL: https://ec.europa.eu/health/ehealth/cooperation_en (accessed 28.11.2022).

всей территории Европы; создана Европейская справочная сеть, которая объединяет информацию по редким и орфанным заболеваниям; взаимодействие между участниками строится на основах коммуникативной безопасности; особое внимание уделяется защите персональных данных пациентов. Созданная система обмена медицинской информацией (англ. Health Information Exchange, HIE) включает в себя унифицированные формы для обмена медицинскими данными на всей территории ЕС¹³. Широко применяются технологии по выдаче и учету листов временной нетрудоспособности, а также дистанционной передаче рецептов в аптечную сеть. Однако обмен данным управленческого и административного характера, в том числе по регулированию оплаты медицинской помощи, по-прежнему находится на низком уровне.

На других континентах прослеживается такая же тенденция. В США сильная и быстро развивающаяся экономика, основанная на бизнесе, является оплотом цифровой трансформации. Для более активного ведения электронного документооборота в медицинских учреждениях правительство США установило дополнительные выплаты для медицинского персонала и больниц (закон о восстановлении и реинвестировании, 2009 год). В 2015 г. был принят Федеральный стратегический план по информационным технологиям в медицине (Federal Health IT Strategic Plan 2015–2020), что обеспечило внедрение электронных медицинских карт в работу здравоохранения¹⁴. Эта работа была обеспечена за счет таких разработок таких IT-гигантов, как Epic (26,7%), Cerner (24,8%), Meditech (17%) и Centricity Practice Solution (10,3%)¹⁵. Политика Австралии и Новой Зеландии направлена на развитие связей с общественностью в отношении вопросов цифровизации, а Республика Корея и Япония занимаются разработкой и внедрением самых инновационных продуктов.

¹³ Exchange of Electronic Health Records across the EU // European Commission [Digital resource]. URL: <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/electronic-healthrecords> (accessed 28.11.2022); General about the prescription service // Kanta [Digital resource]. URL: <https://www.kanta.fi/en/faq-my-kanta-pages-general> (accessed 28.11.2022); The USA and Telehealth in a post-covid19 world // Digital Health Central [Digital resource]. URL: <https://digitalhealthcentral.com/2021/03/09/usa-and-telehealth/> (accessed 28.11.2022).

¹⁴ Карасев Н.А., Васильев В.А., Максимов А.И. Организационные, правовые и технологические аспекты обмена медицинской информацией // Журнал им. Н.В. Склифосовского «Неотложная медицинская помощь». 2017. Т. 6. № 1. С. 52–57. DOI: 10.23934/2223-9022-2017-6-1-10-16

¹⁵ Копаница Г.Д. Европейский опыт и пути развития информатизации системы здравоохранения // Врач и информационные технологии. 2013. № 1. С. 49–53.

В Австралии была создана Национальная стратегия цифрового здравоохранения. На ее основе разработана единая электронная медицинская платформа My Health Record. Данный ресурс является основным источником медицинской информации в стране. Пример Англии: были созданы национальные структуры, такие как NHS Digital и NHSX, к ведению которых относятся вопросы трансформации Национальной службы здравоохранения (NHS). В Ирландии была создана структура «Электронное здравоохранение Ирландии», утверждена официальная стратегия цифровизации отрасли, в составе службы здравоохранения выделена должность главного специалиста по информации¹⁶.

Одна из самых масштабных стратегий по развитию цифрового здравоохранения реализуется в Дании. Правительство инвестирует средства через технологический фонд в разработку платформы «Цифровой сервис мирового класса» — World-Class Digital Service (WCDS). Данный сервис содержит обобщенные медицинские данные обо всех жителях страны.

Правительство Израиля также ведет активную грантовую и инвестиционную политику в области развития электронного здравоохранения. В Эстонии система обмена медицинской информацией была внедрена в 2009 г., а к 2010 г. уже содержала медицинские данные 95% населения, электронные рецепты составляли 98% от общего объема¹⁷. Кроме того, там начали работу первые домены цифрового здравоохранения, объединяющие информацию от нескольких государственных сервисов¹⁸. В других странах создается целая инновационная экосистема вокруг медицинских данных пациентов. Это дает широкие возможности для разработки функционала и интерфейсов платформы.

В Австрии налажена работа Австрийской национальной системы Elektronische Gesundheitsakte (ELGA), которая объединяет все медицинские учреждения: больницы, частные медицинские клиники, дома-интернаты для престарелых и инвалидов, аптеки.

¹⁶ The USA and Telehealth in a post-covid19 world // Digital Health Central [Digital resource]. URL: <https://digitalhealthcentral.com/2021/03/09/usa-and-telehealth/> (accessed 28.11.2022).

¹⁷ Overview of Estonian electronic health record (EHR) system // Estonian e-Health Foundation [Digital resource]. URL: <http://www.e-tervis.ee/index.php/en/news-and-articles/432-overview-of-estonian-electronic-health-record-ehr-system> (accessed 31.03.2023).

¹⁸ Regulation (EU) 2016/679 of the European parliament and of the council // Official site of European Union [Digital resource]. URL: Available at: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32016R0679> (accessed 28.11.2022).

Активная работа в этом направлении началась в 2012 г., когда был принят Закон об электронной медицинской карте (ELGA-Gesetz). Далее удачной апробации в двух провинциях (Штирия и Вена) ELGA была внедрена в национальном масштабе. Особенностью данной системы является право пациента распоряжаться доступом к своим данным. Пациенты вправе видеть, кто знакомился с информацией, содержащейся в их электронной медицинской карте, и решить вопрос о расширении или сокращении доступа, либо даже запретить доступ к определенной информации. Также платформа предусматривает создание медицинских документов в единообразной форме (выписные эпикризы, лабораторные исследования и т.д.), что позволяет обмениваться информацией между разными учреждениями¹⁹.

В Финляндии государственная структура социального страхования разработала ряд цифровых услуг для системы здравоохранения и социального сектора, объединенных в единый сервис Kanta: электронные медицинские карты, система выписки рецептов, фармацевтическая подсистема, хранилище данных, архивы. Уникальность финской модели реализации цифрового здравоохранения состоит в том, что данные в систему могут вносить сами граждане на добровольной основе. У каждого человека есть возможность управлять своей информацией о здоровье, предоставлять ее поставщикам медицинских услуг или другим официальным службам для анализа. Структура данной системы является открытой, что дает возможность разработчикам программного обеспечения создавать новые интерфейсы для сервисов Kanta. Данная платформа в настоящее время входит в топ-3 лучших онлайн-сервисов в Финляндии. С 2007 г. в стране начали внедрять электронный оборот рецептов, а в 2017 г. электронные рецепты стали единственно возможной формой выписки препарата²⁰. В Канаде национальная платформа системы здравоохранения (InfoWay) включает в себя электронный паспорт здоровья, IT-системы для больниц, лабораторий, аптек, структуру реестров, справочников и классификаторов, модуль по телемедицине. В Австралии в рамках проекта НЕНТА (National E-Health Transition Authority) по информатизации здравоохранения уже 95%

¹⁹ Коданева С.И. Цифровые технологии в здравоохранении: зарубежный опыт // Россия: тенденции и перспективы развития. 2020. № 15–1. С. 617–620.

²⁰ Finland — experience with ePrescription — national and cross-border. National Institute for Health and Welfare, Finland [Digital resource]. URL: <http://www.expandproject.eu/following-up-the-multi-stakeholder-engagement-workshop> (accessed 31.03.2023).

медицинских учреждений подключены к единой IT-платформе. Deloitte Consulting было подсчитано, что 2,6 млрд инвестиций принесут выгоду в размере 5,7 млрд долларов в течение 10 лет.

В Китае телемедицина сталкивается с проблемами со стороны государственной регуляторной политики и кибербезопасности. Во время сеанса телемедицинской консультации на цифровой платформе врач не может установить диагноз и назначить лечение. Однако в Китае ведется работа по совершенствованию нормативных актов. Цифровые платформы, оказывающие медицинские услуги, обязаны строго соблюдать правила о защите данных, чтобы предотвратить возникающие угрозы. С 2019 г. в стране функционирует электронная система медицинского страхования, внедренная Национальным управлением безопасности здравоохранения (NHSA). Ее основная задача — финансовое обеспечение электронных медицинских услуг из системы государственного медицинского страхования²⁰.

В Казахстане для оказания первичной медико-санитарной помощи создана цифровая экосистема, в которой хранится вся медицинская документация на гражданина, доступ к которой можно получить после удостоверения личности с любого смартфона²¹.

Для повышения качества услуг здравоохранения важно получение обратной связи от граждан. Но из-за отсутствия тотального внедрения цифровых технологий в систему здравоохранения получить эту оценку пока не представляется возможным. Способами решения данной проблемы специалисты называют регулярное и повновесное финансирование разработок и инноваций; взаимодействие и обмен опытом между регионами и странами; разработку методологии и механизмов сбора обратной связи от граждан по вопросам качества медицинской помощи.

Зарубежный опыт показывает, что путь цифровизации системы здравоохранения является долгим и финансово затратным. При этом не всегда эффект от внедряемых изменений сразу понятен всем участникам процесса. Часто каждая новая информационная технология в медицине требует создания специального механизма оценки. Кроме того, на степень реализации инноваций на практике оказывает влияние уровень развития IT-технологий в государстве. Этот фактор оценивается одним из первых при решении вопроса о выделении инвестиций на развитие проектов.

Также стоит отметить, что на пути внедрения электронного здравоохранения в странах ЕС на сегодняшний день серьезными

²¹ Будущее цифровых систем здравоохранения: Отчет о проведении симпозиума ВОЗ «Будущее цифровых систем здравоохранения в европейском регионе». URL: <https://apps.who.int/iris/handle/10665/330370> (accessed 31.03.2023).

препятствиями являются организационно-управленческие факторы. Дополнительная нагрузка на врачей и появление у них новых обязанностей формирует негативное отношение в медицинской среде к попыткам внедрения электронных систем. Кроме того, уровень цифровой грамотности среди врачей остается невысоким, ведется недостаточная разъяснительная работа о преимуществах и недостатках в использовании информационных технологий. Имеются препятствия со стороны законодательства: несовершенна нормативно-правовая база по защите персональных данных и конфиденциальности, отсутствует официальный регламент использования электронных систем и правил для взаимодействия между врачом и пациентом в цифровом пространстве, отсутствует внутренняя политика в отношении конфиденциальности и безопасности информации. Немаловажными являются кадровые проблемы: среди врачей регистрируется недостаточный уровень цифровых знаний, низкий уровень компетенция при использовании компьютерных технологий, недоверие инновациям, ожидание возможного увеличения объема нагрузки, низкий уровень мотиваций сотрудника к освоению и применению в практике новых информационных возможностей.

Проведенный аналитический обзор демонстрирует определенную стагнацию в развитии цифровых технологий систем здравоохранения в мире. Пройдя достаточно быстро первые 3 ступени развития и внедрения технологий, государства столкнулись с необходимостью систематических действий, совершенствования нормативно-правовых актов, межгосударственных и межведомственных взаимодействий. Системное развитие и применение технологий искусственного интеллекта на данном этапе достаточно ограничено и наблюдается лишь в нескольких странах. Интересным опытом представляется разработка медицинского центра «Шеба», крупнейшего государственного госпиталя Израиля и компании Aidoc²². Предметом исследования и разработки стали потенциально опасные состояния человека, когда скорость диагностики и принятия решения играет крайне важную роль. Искусственный интеллект самостоятельно просматривает и анализирует визуализации головного мозга, а при обнаружении тяжелой патологии (кровоизлияние) данный случай ранжируется на первое место в списке исследований, а врач-рентгенолог получает соответствующее уведомление. Опыт использования искусственного интеллекта

²² The power of always-on AI for cardiovascular care coordination // Aidoc [Digital resource]. URL: <https://www.aidoc.com/> (accessed 28.11.2022).

показал, что в критических ситуациях время на обработку изображения и выявление патологии снизилось на 32%. Во многих других странах технологии искусственного интеллекта все ещё находятся на стадии разработки. В Англии среди цифровых сервисов активно функционирует Лаборатория искусственного интеллекта NHS. Передовые проекты Лаборатории направлены на ускорение безопасного внедрения искусственного интеллекта в ключевые сферы здравоохранения.

Таким образом, системы здравоохранения западных стран находятся на пороге четвертого этапа зрелости цифровых технологий, развитие инструментов анализа данных с использованием искусственного интеллекта является приоритетным направлением на 2021–2022 гг. По данным Министерства науки и информационно-коммуникационных технологий Кореи, разработка новых лекарств на основе искусственного интеллекта будет увеличиваться, ежегодный рост соответствующего сегмента рынка составит 40% и составит \$4 млрд в 2024 г.

Отечественный опыт

Широкое развитие телемедицинских технологий в нашей стране началось с освоения космоса человеком. Именно в этот период впервые были реализованы технологии и методики дистанционного контроля состояния физиологических функций биологических объектов в космосе²³. Дальнейшее развитие телемедицинские технологии получили в 1988 г., когда проходила ликвидация последствий землетрясения в Спитаке и был организован международный телемедицинский проект СССР — США.

Первые идеи, регламентирующие сферу телемедицины в России, стали появляться в начале 2000-х, но из-за отсутствия нормативно-правового регулирования на федеральном уровне первые изменения в этой области регионы принимали самостоятельно. С 2002 г. были приняты законы в Республиках Татарстан, Якутия, в Московской, Архангельской, Нижегородской областях²⁴. В 2011 г. был принят Федеральный закон от 21 ноября 2011 г. № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации», в котором положений, относящихся к информатизации медицины было в 2,2 раза больше, чем в Основах законодательства РФ «Об

²³ Гусев А.В., Владимирский А.В., Голубев Н.А., Зарубина Т.В. Информатизация здравоохранения Российской Федерации: история и результаты развития // Национальное здравоохранение. 2021. № 2 (3). С. 5–17. DOI: 10.47093/2713-069X.2021.2.3.5-17

²⁴ Там же. С. 5–17.

охране здоровья граждан» 1993 г., что говорит о постепенном регулировании информационных технологий в медицине.

Утверждение Приказа в России от 2018 г. автоматически привело к переходу телемедицины с нулевого уровня на первый, что привело к более широкому внедрению телемедицинских консультаций в нашей стране.

Действительно, число телемедицинских консультаций в России с 2020 г. возросло до 7 млн с 400 тыс. в 2018 г. Причиной такого стремительного роста явилась пандемия новой коронавирусной инфекции²⁵. Этот же период характеризуется активным накоплением научных данных такими учеными, как А.В. Владимирский, С.П. Морозов, И.А. Шадеркин, А.Е. Демкина, С.С. Сименюра, которые начали изучать преимущества и ограничения данного вида оказания медицинской помощи²⁶.

Работа С.П. Морозова и соавторов стала одной из первых в стране, посвященных изучению качества онлайн-консультаций²⁷. В исследовании проводилась оценка качества первичных телемедицинских консультаций с использованием методологии «симулированный пациент». В результате исследования были выявлены дефекты сбора анамнеза, постановки целевого диагноза, следования нормативно-правовым рекомендациям. Авторы работы пришли к выводу, что необходима разработка методологии контроля качества медицинской помощи, которая оказывается с применением

²⁵ Число телемедицинских консультаций в России с 2018 года выросло до 7 миллионов // Национальные проекты в России [Электронный ресурс]. URL: <https://национальныепроекты.рф/news/chislo-telemeditsinskikh-konsultatsiy-v-rossii-s-2018-goda-vyroslo-do-7-mln> (дата обращения 29.11.2022).

²⁶ Владимирский А.В., Морозов С.П., Сименюра С.С. Телемедицина и COVID-19: оценка качества телемедицинских консультаций, инициированных пациентами с симптомами ОРВИ // Врач и информационные технологии. 2020. № 2. С. 52–63. DOI: 10.37690/1811-0193-2020-2-52-63; Морозов С.П., Владимирский А.В., Сименюра С.С. Качество первичных телемедицинских консультаций «пациент-врач» (по результатам тестирования телемедицинских сервисов) // Врач и информационные технологии. 2020. № 1. С. 51–62. DOI: 10.37690/1811-0193-2020-1-52-62; Морозов С.П., Владимирский А.В., Сименюра С.С., Демкина А.Е., Шутков Д.В., Тяжелников А.А., Фокина Е.В., Садыкова Э.А. Эффективность централизации электрокардиографических исследований в первичном звене здравоохранения // Креативная кардиология. 2020. № 14 (1). С. 6–23. DOI: 10.24022/1997-3187-2020-14-1-16-23; Владимирский А.В., Гусев А.В., Шарова Д.Е., Шулькин И.М., Попов А.А., Балашов М.К., Омелянская О.В., Васильев Ю.А. Методика оценки уровня зрелости информационной системы для здравоохранения // Врач и информационные технологии. 2022. № 3. С. 68–86. DOI: 10.25881/18110193_2022_3_68

²⁷ Морозов С.П., Владимирский А.В., Сименюра С.С. Качество первичных телемедицинских консультаций «пациент-врач» (по результатам тестирования телемедицинских сервисов) // Врач и информационные технологии. 2020. № 1. С. 51–62. DOI: 10.37690/1811-0193-2020-1-52-62

телемедицинских технологий. В 2021 г. тот же коллектив авторов систематизировал накопленный опыт и выпустил методические рекомендации по оценке качества телемедицинских консультаций пациентов (законных представителей)²⁸.

Принятый в 2018 г. Приказ привел как к развитию телемедицины в рамках бизнеса, так и получил большое распространение в государственном секторе медицины. Согласно национальному проекту «Здравоохранение» в 2018 г. Национальные медицинские исследовательские центры (НМИЦ) уже должны были оказывать консультативную и методологическую экспертную поддержку профильных региональных медицинских организаций 3 уровня субъектов РФ.

Сегодня многие НМИЦ успешно проводят онлайн-консультации, однако сих пор систематизированных итогов в этой области подведено не так много. Опыт ФГБУ «НМИЦ гематологии» Минздрава России в области телемедицины за 5-летний период представлен в работе К.А. Лукиной и соавторов²⁹. С 2016 г. по 2019 г. рост телемедицинских консультаций в данной медицинской организации составил 586%. Авторы исследования пришли к выводу, что телемедицинские консультации играют существенную роль в своевременной первичной диагностике и мониторинге за пациентами с заболеваниями системы крови, сокращению временного периода постановки диагноза, оптимизации маршрутизации пациентов, повышении доступности и своевременности начала терапии. Все это приводит к снижению рисков неудач терапии, осложнений и летальных исходов.

Уже с 2019 г. в России появляются первые пилотные проекты по дистанционному мониторингу заболеваний, что может косвенно свидетельствовать о переходе развития телемедицины с первого уровня на второй³⁰.

²⁸ Оценка качества телемедицинских консультаций пациентов (законных представителей): методические рекомендации / сост. Морозов С.П., Владимирский А.В., Ледихова Н.В. и др. М.: ГБУЗ «НПКЦ ДиТ ДЗМ», 2021.

²⁹ Лукина К.А., Зайцев Д.А., Гармаева Т.Ц., Менделеева Л.П. Телемедицина как инструмент межрегионального дистанционного взаимодействия с профильными медицинскими организациями субъектов Российской Федерации: 5-летний опыт ФГБУ «НМИЦ гематологии» Минздрава России // Врач и информационные технологии. 2020. № 4. С. 68–77. DOI: 10.37690/1811-0193-2020-4-68-77

³⁰ Бойцов С.А. Реалии и перспективы дистанционного мониторинга артериального давления у больных артериальной гипертензией // Терапевтический архив. 2018. № 1. С. 4–8. DOI: 10.26442/terarkh 20189014-8; Оценка качества телемедицинских консультаций пациентов (законных представителей): методические рекомендации / сост. Морозов С.П., Владимирский А.В., Ледихова Н.В. и др. М.: ГБУЗ «НПКЦ ДиТ ДЗМ», 2021; Просянников М.Ю., Шадеркин И.А., Констан-

Дистанционный мониторинг снижает количество очных приемов, приводит к более эффективному использованию коечного фонда, ресурсов медицинских учреждений³¹. Также удаленный мониторинг влияет на вовлечение пациентов в отношении контроля собственного здоровья и совместных с врачом принятых решений. Все это в совокупности позволяет улучшать взаимопонимание медицинских работников и пациентов (законных представителей), способствует выработке и реализации персонализированного лечения. Врач получает целостное представление о состоянии здоровья пациента в заданном промежутке времени. Появляется возможность эффективно применять техники модификации поведения пациента, влияющего на здоровье. Степень приверженности пациента становится «прозрачной» и управляемой. Обеспечивается важнейшая возможность раннего медицинского вмешательства для предотвращения тяжелых состояний (осложнений, декомпенсации, развития нежелательных явлений на фоне применения медикаментозной терапии), требующих более дорогого и сложного лечения, несущих угрозу жизни. В целом, внедрение дистанционного мониторинга обеспечивает переход медицинского обслуживания от клинико-центричного к пациенто-центричному подходу. Особенно актуальной областью применения дистанционного мониторинга является лечение хронических неинфекционных заболеваний (ХНИЗ)³².

Важно отметить, что в 07.05.2018 вышел Указ Президента РФ от № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» (далее Указ)³³. Указ предусматривает разработку и реализацию необходимых мер, обеспечивающих устойчивый естественный рост численности на-

тинова О.В., Анохин Н.В., Войтко Д.А., Никушина А.А. Дистанционный мониторинг показателей общего анализа мочи при лечении цитратными смесями пациентов с мочекаменным уролитиазом // Урология. 2019. № 3. С. 60–65. DOI: 10.18565/urology.2019.3.60-65

³¹ Дистанционное диспансерное наблюдение пациентов с сердечно-сосудистыми заболеваниями: методические рекомендации / сост. Морозов С.П., Демкина А.Е., Владзимирский А.В. и др. М.: ГБУЗ «НПКЦ ДиТ ДЗМ», 2021.

³² *Бойцов С.А.* Реалии и перспективы дистанционного мониторинга артериального давления у больных артериальной гипертензией. С. 4–8; *Просянкин М.Ю., Шадеркин И.А., Константинова О.В., Анохин Н.В., Войтко Д.А., Никушина А.А.* Дистанционный мониторинг показателей общего анализа мочи при лечении цитратными смесями пациентов с мочекаменным уролитиазом. С. 60–65.

³³ Указ Президента Российской Федерации от 07.05.2018 № 204 О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года // Президент России [Электронный ресурс]. URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/43027> (дата обращения 29.11.2022).

селения РФ, а также повышение ожидаемой продолжительности жизни до 78 лет (к 2030 г. — до 80 лет).

Серьезной медицинской, социальной и экономической угрозой являются хронические неинфекционные заболевания (ХНИЗ). По данным литературы, от ХНИЗ в мире умирают 70,7% населения, в абсолютных цифрах это значение приближается к 40 млн смертей в год³⁴. В связи с этим увеличение ожидаемой продолжительности жизни до 78 лет за такой краткосрочный период возможно только при совершенствовании диагностики и лечения ХНИЗ, что невозможно без широкого внедрения технологий и развития дистанционного мониторинга.

Первые апробирования удаленного мониторинга за состоянием здоровья в России начинают проводиться в 2014–2016 гг. Фокус внимания врачей-клиницистов и организаторов здравоохранения был направлен на создание методологии мониторинга одного заболевания — артериальной гипертензии (АГ).

В 2015 г. в ФГБУ «НМИЦ им. В.А. Алмазова» Минздрава России проходило исследование по изучению эффективности дистанционного мониторинга. В нем приняло участие 62 пациента: у 37 пациентов с АГ наблюдение за артериальным давлением проводилось дистанционно, 25 человек наблюдались согласно стандартной методике. В группе с дистанционным наблюдением было достигнуто достоверное снижение уровня АД³⁵. В том же году на базе ФГБУ «НМИЦ профилактической медицины» Минздрава России проведено рандомизированное исследование по сравнению эффективности видов дистанционного мониторинга уровня АД. Удаленное наблюдение за пациентами с использованием различных моделей обеспечивает не худший контроль уровня АД. Однако в группе дистанционного наблюдения достоверно чаще регистрировались телефонные контакты между врачом и пациентом при неизменном количестве очных визитов. Этот факт говорит о более активной тактике наблюдения за пациентами в данной группе³⁶.

³⁴ Бойцов С.А. Реалии и перспективы дистанционного мониторинга артериального давления у больных артериальной гипертензией. С. 4–8.; Просянников М.Ю., Шадеркин И.А., Константинова О.В., Анохин Н.В., Войтко Д.А., Никушина А.А. Дистанционный мониторинг показателей общего анализа мочи при лечении цитратными смесями пациентов с мочекислым уrolитиазом. С. 60–65.

³⁵ Дистанционный мониторинг: эффективность подтверждается // Гид по цифровой трансформации [Электронный ресурс]. URL: <https://www.osp.ru/medit/2015/09/13046854.html> (дата обращения 29.11.2022).

³⁶ Бойцов С.А. Реалии и перспективы дистанционного мониторинга артериального давления у больных артериальной гипертензией. С. 4–8.

В период 2018–2021 гг. появляются первые обзоры и первые клинические результаты в урологии, акушерстве и гинекологии, терапии³⁷.

В 2021 г. были опубликованы результаты собственного исследования по изучению клинико-функционального статуса больных с хронической сердечной недостаточностью (ХСН) с применением программного обеспечения для дистанционного диспансерного мониторинга. В научную работу включено 96 пациентов, средний возраст 62,5 (53; 73) года. После 12-месячного наблюдения за данной категорией пациентов авторы исследования пришли к выводу, что телемедицинские технологии у больных ХСН являются оптимальной возможностью для осуществления дистанционного диспансерного наблюдения. Данный способ наблюдения улучшает клинико-функциональное состояние больных с ХСН. Однако эффективность дистанционного диспансерного наблюдения снижается при наличии тяжелой коморбидности³⁸.

Данные исследования и другие многочисленные статьи, методические рекомендации демонстрируют, что научное сообщество готово к широкому внедрению ИКТ в практику. Однако остается открытым вопрос: а готово ли профессиональное сообщество и практикующие врачи к широкому внедрению технологий?

В 2021 г. в России было проведено исследование, которое изучало данный вопрос³⁹. В онлайн-анкетировании приняли участие 138 врачей, зарегистрированных на медицинских интернет-ресурсах, из них 64 кардиолога, 24 невролога, 50 терапевтов. 49% респондентов работали в государственной, 29,4% — в частной, 21,4% — и в частной, и в государственной системах здравоохранения. В результате работы было выявлено, что 90% всех опрошенных врачей были знакомы с понятием телемедицинских консультаций, при этом о технологии дистанционного диспансерного наблюдения знали только 26% всех респондентов. Телемедицинские консультации

³⁷ Зильбер Н.А., Анкудинов Н.О. Региональный акушерский мониторинг: инновационный инструмент управления кластером родовспоможения // Российский журнал телемедицины и электронного здравоохранения. 2019. № 1–2. С. 3–7. DOI: 10.29188/2542-2413-2019-5-1-3-7

³⁸ Клинико-функциональная эффективность дистанционного диспансерного наблюдения больных ХСН с применением телемедицинских технологий // Сборник тезисов Российского национального конгресса кардиологов 2022 [Электронный ресурс] URL: https://scardio.ru/content/activities/2022/Congress/event_thesises.pdf (дата обращения 29.11.2022).

³⁹ Изучение осведомленности и отношения медицинских работников к телемедицинским технологиям // Сборник тезисов Российского национального конгресса кардиологов 2022 [Электронный ресурс] URL: https://scardio.ru/content/activities/2022/Congress/event_thesises.pdf (дата обращения 29.11.2022).

были внедрены в медицинских организациях у 46% респондентов, дистанционное диспансерное наблюдение — у 9%. 65% врачей применяли телемедицинские консультации в своей практике, дистанционное диспансерное наблюдение — 22%. 94% врачей готовы обучиться работе с телемедицинскими технологиями. Все врачи готовы проводить телемедицинские консультации своим пациентам. Консультировать пациентов, других докторов согласны 61% врачей. 89% врачей считают, что телемедицинские консультации снижают тревожность пациентов, 87% коллег думают, что вышеуказанная технология уменьшает долю самолечения и улучшает приверженность терапии. 70% врачей считают, что телемедицинские консультации снижают количество осложнений, 75% коллег так же думают в отношении дистанционного диспансерного наблюдения. 83% опрошенных считают, что дистанционное диспансерное наблюдение повысит качество медицинской помощи, 88% — что увеличит ее доступность и 78%, что дистанционное диспансерное наблюдение снизит количество немотивированных обращений за медицинской помощью. Авторы исследования пришли к выводам, что большая часть врачей терапевтических специальностей использует телемедицинские консультации в своей практике и видит преимущества такого взаимодействия «врач-пациент». Врачи готовы обучаться новым технологиям и проводить телемедицинские консультации. Большинство опрошенных считают дистанционное диспансерное наблюдение перспективным направлением, но имеют низкий уровень знаний в этой области. Полученные данные позволяют выявить проблемные места осведомленности в сфере ИТ-грамотности медицинских работников и сформировать эффективную обучающую программу для успешного внедрения телемедицины на территории Российской Федерации.

Другое исследование, в котором изучался уровень цифровой грамотности медицинских работников, показало, что врачи имеют базовый уровень цифровых знаний и цифровых компетенций. Проблемными являются вопросы создания цифрового контента и кибербезопасности. Примечательно, что уровень цифрового мнения находится на довольно высоком уровне, что говорит об открытости медицинского сообщества к дальнейшему развитию своих цифровых компетенций⁴⁰. При этом обращает на себя внимание,

⁴⁰ Беззубцева М.В., Григорьева Н.С., Демкина А.Е., Кочергина А.М. Цифровизация здравоохранения в России: мониторинговое исследование цифровой грамотности медицинских работников // Государственное управление. Электронный вестник (Электронный журнал). 2022. № 93. С. 108–120). DOI: 10.24412/2070-1381-2022-93-108-120

что рост спроса на телемедицинские продукты со стороны граждан (пациентов) имеет устойчивую положительную тенденцию. В частности, аналитики онлайн-сервиса по подбору страховых продуктов «Страховка.Ру», проанализировав спрос россиян на услуги телемедицины, пришли к выводу, что за первое полугодие 2021 г. спрос на телемедицину вырос на 9% по сравнению с аналогичным периодом прошлого года⁴¹. Самым востребованным специалистом в период эпидемии COVID-19, чьими услугами можно воспользоваться удаленно, стал врач-психолог: за 12 месяцев спрос на его услуги вырос на 27%. Невролог (+59%) и кардиолог (+58%) также являются лидерами по запросам на телемедицинские консультации. Далее следуют терапевт, педиатр, эндокринолог, дерматолог и психотерапевт, а спрос на онкологов и генетиков увеличился на 5% и 8% соответственно. Эксперты связывают такой рост с продолжительным периодом работы в удаленном формате: у граждан появляются признаки гиподинамии, проблемы с опорно-двигательным аппаратом, головные боли⁴².

Возросший спрос на телемедицинские услуги одновременно с накоплением единичных опытов внедрения телемедицинских технологий в практическое звено здравоохранения поставил новые вызовы перед законодательными и исполнительными органами властями страны.

Как уже отмечалось ранее, до 2014 г. в России не велась деятельность по разработке законодательной базы в сфере цифровизации системы здравоохранения, все попытки были фрагментарными и несистемными. Комплексная работа по созданию нормативно-правового регулирования информационного обеспечения системы здравоохранения активизировалась в 2014–2015 гг. Далее в 2017–2018 гг. при активном участии Минздрава РФ была в целом разработана и утверждена система нормативно-правового и технического регулирования, которая действует до сих пор. Основу этого регулирования составляет статья 91 «Информационное обеспечение в сфере здравоохранения» федерального закона № 323-ФЗ, введенная федеральным законом «О внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ по вопросам применения информационных технологий в сфере охраны здоровья» № 242-ФЗ от 29.07.2017.

⁴¹ Спрос на телемедицину за первое полугодие 2021 года вырос на 9% // Медвестник [Электронный ресурс]. URL: [https://medvestnik.ru/content/news/\\$prospa-telemedicinu-za-pervoe-polugodie-2021-goda-vyrosna-9.html](https://medvestnik.ru/content/news/$prospa-telemedicinu-za-pervoe-polugodie-2021-goda-vyrosna-9.html) (дата обращения 28.11.2022).

⁴² Зингерман Б.В., Шкловский-Корди Н.Е., Воробьев А.И. О телемедицине «пациент-врач» // Врач и информационные технологии. 2017. № 1. С. 61–79.

Постановление правительства № 140 от 09.02.2022 «О единой государственной информационной системе в сфере здравоохранения» сменило постановление № 555 от 2018 г. В нем изложены требования к структуре, функциям, порядку и срокам обмена информацией между информационными системами в сфере здравоохранения, включая ЕГИСЗ, ГИС субъектов РФ и медицинскими информационными системами (МИС) МО. Другие нормативно-правовые акты Правительства РФ и Министерства здравоохранения регулируют частные вопросы, которые касаются различных информационных систем в сфере здравоохранения, включая, например, правила ведения федеральных нозологических регистров, перечень государственных электронных услуг, предоставляемых населению на «Едином портале государственных услуг», и т.д. На сегодняшний день система законодательного регулирования информатизации здравоохранения довольно обширна: более 30 постановлений и распоряжений правительства и свыше 40 приказов Минздрава, причем процесс дальнейшего совершенствования нормативно-правовой базы не прекращается.

В настоящее время на территории страны реализуется проект «Создание единого цифрового контура здравоохранения на основе ЕГИСЗ» (ЕЦКЗ), предусмотренного в рамках национального проекта «Здравоохранение», запущенного на основании Указа Президента РФ № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года». Необходимо отметить, что запуск одноименной федеральной государственной программы начался еще в апреле 2011 г. благодаря Приказу Минздравсоцразвития России от 28.04.2011 № 364 «Об утверждении Концепции создания единой государственной информационной системы в сфере здравоохранения» (ЕГИСЗ).

Паспорт проекта создания ЕЦКЗ был утвержден на заседании президиума Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и национальным проектам 24 декабря 2018 г. Проект направлен на создание эффективной модели функционирования системы здравоохранения в России на основе цифровых технологий. Создание и развитие новых платформенных решений станет основой для формирования Единого цифрового контура (ЕЦК) в каждом субъекте РФ. В свою очередь ЕЦК станет базой для предстоящей цифровой трансформации отрасли. Основными направлениями реализации проекта являются: внедрение МИС в медицинских организациях, переход на юридически значимую электронную медицинскую карту (ЭМК); внедрение региональных сервисов и систем для управления здравоохранением;

функционирование федерального центра обработки данных и федеральных сервисов ЕГИСЗ; развитие сервисов личного кабинета пациента «Мое здоровье» единого портала государственных услуг (ЕПГУ); методическая поддержка и контроль реализации проекта со стороны Минздрава.

В 2021 г. Министерство здравоохранения Российской Федерации опубликовало Паспорт Стратегии цифровой трансформации отрасли «Здравоохранения» до 2024 г. и на плановый период до 2030 г. (далее Паспорт)⁴³. В Паспорте подробно описаны недостатки существующей архитектуры информационной медицинской среды, которые мешают переходу на иной уровень всей цифровой медицины, в том числе и телемедицины.

Решение поставленных задач на государственном уровне будет реализовываться при помощи межведомственных проектов и стратегических инициатив:

1. Создание единого цифрового контура в здравоохранении на основе единой государственной информационной системы в сфере здравоохранения (ЕГИСЗ).

2. Медицинские платформенные решения федерального уровня (ВИМИС).

3. Национальная цифровая платформа «Здоровье».

4. Персональные медицинские помощники.

Федеральный проект «Создание единого цифрового контура в здравоохранении на основе единой государственной информационной системы здравоохранения (ЕГИСЗ)» будет заложен в основу формирования единого регламента взаимодействия между медицинскими организациями, что необходимо для дальнейшей цифровой трансформации отрасли и повышения эффективности ее функционирования.

Проект «Медицинские платформенные решения федерального уровня (ВИМИС)» предполагает разработку и внедрение специализированных вертикально интегрированных медицинских информационных систем по профилям оказания медицинской помощи. Предполагается, что использование ВИМИС в итоге приведет к повышению качества помощи в медицинских организациях за счет преемственности между учреждениями всех уровней системы здравоохранения.

⁴³ Паспорт стратегии цифровой трансформации отрасли «Здравоохранение» до 2024 г. и плановый период до 2030 г. // Министерство здравоохранения Российской Федерации [Электронный ресурс]. URL: https://static0.minzdrav.gov.ru/system/attachments/attaches/000/057/382/original/Стратегия_цифровой_трансформации_отрасли_Здравоохранение.pdf?1626341177 (дата обращения 22.11.2022).

Единая платформа системы здравоохранения является общей инфраструктурой цифровой информации о здоровье. Для качественного и согласованного предоставления услуг предусмотрено создание дополнительных приложений на базе платформы.

Персональные медицинские помощники — проект, направленный на развитие технологий дистанционного динамического наблюдения за пациентами. Централизованная диагностическая платформа и сервисы будут созданы на базе ЕГИСЗ, затем проведена интеграция с единым порталом государственных услуг, суперсервисом «Мое здоровье».

Таким образом, реализация стратегической инициативы «Персональные медицинские помощники» позволит перейти на следующий уровень развития телемедицинских технологий.

Литература

Бойцов С.А. Реалии и перспективы дистанционного мониторинга артериального давления у больных артериальной гипертензией // *Терапевтическая архив.* 2018. № 1. С. 4–8. DOI: 10.26442/terarkh 20189014-8

Владимирский А.В. Телемедицина: Curatio Sine Tempora et Distantia. М.: Aegitas, 2016.

Владимирский А.В., Гусев А.В., Шарова Д.Е., Шулькин И.М., Попов А.А., Балашов М.К., Омелянская О.В., Васильев Ю.А. Методика оценки уровня зрелости информационной системы для здравоохранения // *Врач и информационные технологии.* 2022. № 3. С. 68–86. DOI: 10.25881/18110193_2022_3_68

Владимирский А.В., Морозов С.П., Сименюра С.С. Телемедицина и COVID-19: оценка качества телемедицинских консультаций, инициированных пациентами с симптомами ОРВИ // *Врач и информационные технологии.* 2020. № 2. С. 52–63. DOI: 10.37690/1811-0193-2020-2-52-63

Гусев А.В., Владимирский А.В., Голубев Н.А., Зарубина Т.В. Информатизация здравоохранения Российской Федерации: история и результаты развития // *Национальное здравоохранение.* 2021. № 2 (3). С. 5–17. DOI: 10.47093/2713-069X.2021.2.3.5-17

Дистанционное диспансерное наблюдение пациентов с сердечно-сосудистыми заболеваниями: методические рекомендации / сост. Морозов С.П., Демкина А.Е., Владимирский А.В. и др. М.: ГБУЗ «НПКЦ ДиТ ДЗМ», 2021.

Зильбер Н.А., Анкудинов Н.О. Региональный акушерский мониторинг: инновационный инструмент управления кластером родовспоможения // *Российский журнал телемедицины и электронного здравоохранения.* 2019. № 1–2. С. 3–7. DOI: 10.29188/2542-2413-2019-5-1-3-7

Зингерман Б.В., Шкловский-Корди Н.Е., Воробьев А.И. О телемедицине «пациент-врач» // *Врач и информационные технологии.* 2017. № 1. С. 61–79.

Карасев Н.А., Васильев В.А., Максимов А.И. Организационные, правовые и технологические аспекты обмена медицинской информацией // *Журнал*

им. Н.В. Склифосовского «Неотложная медицинская помощь». 2017. Т 6. № 1. С. 52–57. DOI: 10.23934/2223-9022-2017-6-1-10-16

Коданева С.И. Цифровые технологии в здравоохранении: зарубежный опыт // Россия: тенденции и перспективы развития. 2020. № 15-1. С. 617–620.

Копаница Г.Д. Европейский опыт и пути развития информатизации системы здравоохранения // Врач и информационные технологии. 2013. № 1. С. 49–53.

Лукина К.А., Зайцев Д.А., Гармаева Т.Ц., Менделеева Л.П. Телемедицина как инструмент межрегионального дистанционного взаимодействия с профильными медицинскими организациями субъектов Российской Федерации: 5-летний опыт ФГБУ «НМИЦ гематологии» Минздрава России // Врач и информационные технологии. 2020. № 4. С. 68–77. DOI: 10.37690/1811-0193-2020-4-68-77

Морозов С.П., Владзимирский А.В., Сименюра С.С. Качество первичных телемедицинских консультаций «пациент-врач» (по результатам тестирования телемедицинских сервисов) // Врач и информационные технологии. 2020. № 1. С. 51–62. DOI: 10.37690/1811-0193-2020-1-52-62

Морозов С.П., Владзимирский А.В., Сименюра С.С., Демкина А.Е., Шутков Д.В., Тяжельников А.А., Фокина Е.В., Садыкова Э.А. Эффективность централизации электрокардиографических исследований в первичном звене здравоохранения // Креативная кардиология. 2020. № 14 (1). С. 6–23. DOI: 10.24022/1997-3187-2020-14-1-16-23

Оценка качества телемедицинских консультаций пациентов (законных представителей): методические рекомендации / сост. *Морозов С.П., Владзимирский А.В., Ледихова Н.В. и др.* М.: ГБУЗ «НПКЦ ДиТ ДЗМ», 2021.

Просьянников М.Ю., Шадеркин И.А., Константинова О.В., Анохин Н.В., Войтко Д.А., Никушина А.А. Дистанционный мониторинг показателей общего анализа мочи при лечении цитратными смесями пациентами с мочекислым уролитиазом // Урология. 2019. № 3. С. 60–65. DOI: 10.18565/urology.2019.3.60-65

Шадеркин И.А. Уровни зрелости телемедицины // Российский журнал телемедицины и электронного здравоохранения. 2021. № 7 (4). С. 63–68. DOI: 10.29188/2712-9217-2021-7-4-63-68

Burmann A., Fischer B., Brinkkötter N., Meister S. Managing Directors' Perspectives on Digital Maturity in German Hospitals-A Multi-Point Online-Based Survey Study // *International Journal of Environmental Research and Public Health*. 2022. Vol. 19 (15). P. 9709–9727. DOI: 10.3390/ijerph19159709

Carvalho J.V., Rocha Á., Abreu A. Maturity Models of Healthcare Information Systems and Technologies: a Literature Review // *Journal of Medical Systems*. 2016. Vol. 40 (6). P. 131–145. DOI: 10.1007/s10916-016-0486-5

Duncan R., Eden R., Woods L., Wong I., Sullivan C. Synthesizing Dimensions of Digital Maturity in Hospitals: Systematic Review // *Journal of Medical Internet Research*. 2022. Vol. 24 (3). P. 329–345. DOI: 10.2196/32994

Gomes J., Romão M. Information System Maturity Models in Healthcare // *Journal of Medical Systems*. 2018. Vol. 42 (12). P. 235–240. DOI: 10.1007/s10916-018-1097-0

Murphy R.L.H., Barber D., Bird K.T. Microwave transmission of chest roentgenograms // *AmRevRespDis*. 1970. Vol. 102. P. 771–777.

Ossebaard H.C., Van Gemert-Pijnen L. eHealth and quality in health care: implementation time // *International Journal for Quality in Health Care*. 2016. Vol. 28 (3). P. 415–419. DOI: 10.1093/intqhc/mzw032

Stanberry B. Legal and ethical aspects of telemedicine // *Journal of Telemedicine and Telecare*. 2006. Vol. 12 (4). P. 166–175.

Статья поступила в редакцию 01.04.2023.

DOI: 10.55959/MSU2073-2643-21-2023-2-27-45

А. Чжао, А.С. Воронов*

ПАРАДОКС РЕАЛЬНОСТИ В ГИГ-ЭКОНОМИКЕ: ВОЗМОЖНОСТИ, ПРОБЛЕМЫ И ПУТИ ПРОРЫВА

В статье рассматривается новая форма экономической деятельности, которая определяется как гиг-экономика, возникающая в результате трансформации сферы занятости под воздействием цифровых технологий, определены ее место и роль в стимулировании в динамике экономического роста, показаны ее возможности и проблемы, выявлены пути их преодоления. Авторы исследуют социально-экономические парадоксы современного периода гиг-экономики и предлагают направления продвижения высококачественного и устойчивого развития гиг-экономики.

Ключевые слова: гиг-экономика, новая форма экономики, цифровая трансформация, экономический рост, цифровые технологии в управлении экономикой.

The article discusses a new form of economic activity, which is defined as the gig economy, resulting from the transformation of the employment sector under the influence of digital technologies, determines its place and role in stimulating economic growth, shows its opportunities and problems, and identifies ways to overcome them. The authors explore the socio-economic paradoxes and problems of the modern period of the gig economy and suggest ways to promote high-quality and sustainable development of the gig economy.

Keywords: the gig economy, new form of economy, digital transformation, economic growth, digital technologies in economic management.

Введение

Технологическая революция является стимулом экономической революции. С развитием цифровых технологий появляются новые формы экономики. Воплощением новых экономических форм является гиг-экономика, которая внесла большой вклад в

* *Чжао Аньжань* — аспирант факультета государственного управления Московского государственного университета имени М.В. Ломоносова, Москва, РФ; *e-mail:* anranzhaoyandex.ru;

Воронов Александр Сергеевич — доктор экономических наук, профессор кафедры экономики инновационного развития факультета государственного управления Московского государственного университета имени М.В. Ломоносова, Москва, РФ; *e-mail:* voronov@sra.msu.ru

расширение занятости, стимулирование потребления, повышение эффективности работы предприятий и восстановление экономики после пандемии COVID-19, стала новой движущей силой экономического развития¹. Однако возникли и очевидные проблемы, такие как потеря человеческих ресурсов предприятий, отсутствие защиты прав и интересов гиг-работников, утечка конфиденциальной информации потребителей, угрозы личной безопасности. Учитывая масштаб влияния гиг-экономики, необходимо обратить внимание на парадоксы, возникающие в процессе ее развития, выявить возможности разрешения возникающих проблем. На основе анализа литературы в статье выявлены проблемы современного этапа развития гиг-экономики на макро- и микроуровне, предложены пути содействия ее высококачественного и устойчивого развития.

Методология исследования

Систематический обзор литературы используется в данной работе для обобщения и анализа результатов существующих исследований в области гиг-экономики. Ключевое понятие «гиг-экономика» на английском, китайском и русском языках было использовано для поиска соответствующей литературы в трех базах данных (SSCI Web of Science, CSSCI Китайской национальной инфраструктуры знаний и ядро РИНЦ Elibrary). Всего в рамках исследования было получено 614 подходящих образцов-документов (471 на английском языке, 85 на китайском и 58 на русском). В работе проведен обзор литературы с использованием метода построения теории на основе анализа данных, выделены базовые темы исследования гиг-экономики:

1. Основные концепции гиг-экономики, ее определение и типы.
2. Парадоксы гиг-экономики, возможности и проблемы социально-экономического развития.

Понятие гиг-экономики: концепции и типы

Гиг-экономика привлекла пристальное внимание многих исследователей в контексте развития ряда дисциплин, таких как экономика, менеджмент, социология, право и география. Ученые по-разному определяют сущность гиг-экономики, учитывая междисциплинарность этих исследований. В этой связи представляется необходимым сформулировать авторское определение гиг-экономики. Основываясь на результатах обзора литературы, в

¹ Баник Н. Распространение гигномики: тренды и эффекты // Форсайт. 2021. Т. 15. № 1. С. 19–29. DOI 10.17323/2500-2597.2021.1.19.29

данной статье обобщены четыре основных аспекта существующих исследований, определяющих гиг-экономику как цифровые технологии, трудовые отношения, оплату труда и источник дохода.

Сущность гиг-экономики определяется в контексте различных аспектов:

1. Влияние цифровых технологий на экономическое развитие, их применение в государственном управлении и предпринимательстве, повседневной жизни общества и каждого самостоятельного субъекта экономической деятельности. Использование цифровых платформ (приложений, онлайн-сайтов и т.д.) для соединения и взаимодействия стейкхолдеров, применение созданных алгоритмов для повышения их эффективности работы².
2. Влияние цифровых технологий на трудовые отношения. Модель занятости «предприятие-работник» постепенно меняется на модель сотрудничества «платформа-индивидуум», между гиг-работниками и платформенными предприятиями нет трудовых отношений³.
3. Оплата труда на основе принципа «сдельной оплаты», а не «почасовой»⁴, работники могут получать доход различными способами, такими как продажа или аренда активов и разделение труда⁵.

На основе проведенного анализа предлагается определение понятия «гиг-экономика». «Гиг-экономика» — новая экономическая форма, в которой онлайн-платформы используются в качестве среды для управления спросом и предложением с помощью цифровых технологий, при этом работники получают доход на сдельной основе, разделяя трудозатраты и имеющиеся активы между собой и сотрудниками платформенных предприятий, включая три типа стейкхолдеров (гиг-работники, потребители, предприятия).

² Денисенко И.А., Кузубов А.А., Шашло Н. Основные траектории трансформации рынка труда и трудовых ресурсов в условиях цифрового и поствирусного трендов преобразования общества // Право и управление. XXI век. 2021. Т. 17. № 3 (60). С. 52–61. DOI: 10.24833/2073-8420-2021-3-60-52-61

³ Meijerink J., Keegan A. Conceptualizing human resource management in the gig economy Toward a platform ecosystem perspective // Journal of Managerial Psychology. 2019. Vol. 34. Is. 4. P. 214–232. <https://doi.org/10.1108/JMP-07-2018-0277>

⁴ Kuhn K.M., Galloway T.L. Expanding perspectives on gig work and gig workers // Journal of Managerial Psychology. 2019. Vol. 34. Is. 4. P. 186–191. <https://doi.org/10.1108/JMP-05-2019-507>

⁵ Koutsimpogiorgos N., van Slageren J., Herrmann A.M., Frenken K. Conceptualizing the Gig Economy and Its Regulatory Problems // Policy Internet. 2020. Vol. 12. Is. 4. P. 525–545. <https://doi.org/10.1002/poi3.237>

Государство участвует в формировании системы управления гиг-экономикой в качестве ее основного регулятора.

Гиг-экономика включает две основные формы услуг: услуги «по требованию» и краудсорсинговые услуги⁶. Для услуг по требованию характерны локальная доставка, предоставление реальных услуг и преимущественно трудоемкая работа. В этот тип услуг включены мгновенная доставка, транспортная доставка, совместное проживание и бытовые услуги. Для краудсорсинговых услуг характерны удаленная доставка, предоставление виртуальных услуг и преимущественно наукоемкая работа, включая веб-вещание, создание контента, оплата знаний и профессиональные навыки.

Современный этап формирования гиг-экономики: социально-экономические возможности

Гиг-экономика как новая экономическая форма представлена на двух уровнях.

Макроуровень:

1. *Содействие глобальному синергетическому развитию.* Гиг-экономика реализует глобальное регулирование и управление спросом и предложением рабочей силы, предоставляя возможности трудоустройства для развивающихся стран и снижение стоимости труда в развитых странах; способствует формированию международных виртуальных (дистанционных) рабочих мест, глобальному совместному развитию, которое достигается за счет возникновения синергического эффекта.

2. *Стимулирование экономического роста.* Гиг-экономика обеспечивает новый спрос, стимулирует создание и (или) развитие новых отраслей, технологий, бизнес-моделей, новой институциональной среды поддержки развития. Гиг-экономика придает новый импульс социально-экономическому росту, создавая цифровые виды экономической деятельности, например, «бесконтактная доставка»⁷.

3. *Совершенствование стандартизированного и комплексного применения цифровых технологий.* Каждый операционный процесс, как и вся система управления гиг-экономикой, требует участия раз-

⁶ Fayard A.-L. Notes on the Meaning of Work: Labor, Work, and Action in the 21st Century // Journal of Management Inquiry. 2021. Vol. 30. Is. 2. P. 207–220. <https://doi.org/10.1177/1056492619841705>

⁷ Graham M., Hjorth I., Lehdonvirta V. Digital labour and development: impacts of global digital labour platforms and the gig economy on worker livelihoods // Transfer-European Review of Labour and Research. 2017. Vol. 23. Is. 2. P. 135–162. <https://doi.org/10.1177/1024258916687250>

личных цифровых технологий и комплексного применения различных платформенных решений. Эксплуатация на основе четко выстроенных алгоритмов и цифровой неграмотности вынуждают гиг-экономику постоянно совершенствовать стандартизированное применение цифровых технологий в процессе развития⁸.

4. *Поддержание социальной стабильности.* Во время пандемии COVID-19 гиг-экономика принимает новые темпы развития и влияния на повседневное экономическое поведение потребителя, работу поставщиков и агрегаторов, помогает предприятиям возобновить и поддерживать производство, разрешая проблемы между спросом и предложением рабочей силы, восстанавливает жизнеспособность рынка, увеличивая объемы рыночных сделок. Кроме того, гиг-экономика предоставляет возможности и ресурсы для необеспеченных групп населения путем создания новых рабочих мест, способствует выравниванию устойчивости слаборазвитых регионов, тем самым способствуя сбалансированному социальному развитию⁹.

Микроуровень:

1. *Улучшение качества условий труда работников.* Гиг-экономика способствует качественному росту условий труда работников благодаря предоставлению возможностей трудоустройства. Новая экономическая форма взаимодействия работников и работодателей обеспечивает эффективное регулирование спроса и предложения с помощью цифровых платформенных решений, упрощает процесс поиска работы, позволяет сократить как длительные периоды найма или неоплачиваемого обучения, так и уровень безработицы в стране и регионе. В гиг-экономике достигается полный охват всех типов профессий — от низкоквалифицированных до высококвалифицированных, от местных до удаленных¹⁰. В контексте развития условий труда в рамках функционирования системы гиг-экономики происходят позитивные изменения по таким направлениям как доход от работы, время работы и ин-

⁸ Lord C., Bates O., Friday A., McLeod F., Cherrett T., Martinez-Sykora A., Oakey A. The sustainability of the gig economy food delivery system (Deliveroo, UberEATS and Just-Eat): Histories and futures of rebound, lock-in and path dependency // *International Journal of Sustainable Transportation*. 2022. Vol. 0. P. 1–13. <https://doi.org/10.1080/15568318.2022.2066583>

⁹ Braesemann F., Lehdonvirta V., Kassi O. ICTs and the urban-rural divide: can online labour platforms bridge the gap? // *Information, Communication & Society*. 2022. Vol. 25. Is. 1. P. 34–54. <https://doi.org/10.1080/1369118X.2020.1761857>

¹⁰ Eager B., Maritz A., Millemann J. The silver economy on wheels: a narrative review of the mature-aged, hypermobile gig worker phenomena // *Small Enterprise Research*. 2022. Is. 1. 29. P. 68–85. <https://doi.org/10.1080/13215906.2022.2032295>

тенсивность труда. Во-первых, происходит снижение барьеров для трудоустройства и организации предпринимательской деятельности, обеспечивается рост доходов всех групп работников в целом¹¹. Во-вторых, в условиях цифровизации меняются временные и пространственные границы работы, повышается гибкость и автономность рабочего времени работника. В-третьих, широкое использование цифровых технологий в гиг-экономике повышает эффективность ее работников и делает труд менее интенсивным при том же объеме работы¹².

2. *Повышение потребительской полезности.* Гиг-экономика оказывает позитивное воздействие на потребителей посредством повышения характеристик полезности за счет развития различных сценариев потребления, улучшения опыта потребления, снижения расходов на потребление и изменения методов потребления. Развитие сценариев потребления выражено в более богатом потребительском выборе. Гиг-экономика разрушает ограничения традиционного сценария потребления, который выражается в фиксированных местах потребления, ограниченных часах работы, низком разнообразии и количестве товаров и единственных категориях потребления¹³. Улучшение опыта потребления отражается в оптимизации процесса потребления. Онлайн-поиск и мобильная оплата упрощают процесс покупки, динамику продукта или услуги можно отслеживать через платформу, обслуживание клиентов можно осуществлять онлайн в любое время и в любом месте¹⁴. При этом снижение расходов на потребление отражается в снижении ценовых издержек (цен на товары и услуги), транзакционных издержек (информационные издержки, издержки оплаты и т.д.) и побочных расходов¹⁵. Изменение методов потребления отражается в изменении взглядов на потребление, поведенческих привычек потребления, методов совершения сделок и объектов

¹¹ Klofsten M., MacEachen E., Stahl C. New and small firms in a modern working life: how do we make entrepreneurship healthy? // Small Business Economics. 2021. Vol. 57. Is. 2. P. 755–763. <https://doi.org/10.1007/s11187-020-00380-6>

¹² Chatterjee S., Chaudhuri R., Vrontis D., Thrassou A. Workforce service quality in the post-COVID-19 era: from the perspective of organisation data-driven competency // Production Planning & Control. 2022. Vol. 0. Is. 0. P. 1–14. <https://doi.org/10.1080/09537287.2022.2065529>

¹³ Qu C., Wang X. Characteristics, Causes and Regulatory Strategies of Monopolistic Behavior of Internet Platforms // Reform. 2021. № 5. P. 53–63.

¹⁴ Torpey J. A sociological agenda for the tech age // Theory and Society. 2020. Vol. 49. P. 749–769. <https://doi.org/10.1007/s11186-020-09406-0>

¹⁵ Mao Zhonggen, Xie Chi, Ye. New Consumption in China in the New Era: Theoretical Connotations, Development Characteristics and Policy Orientations // The Economist. 2020. Vol. 9. Is. 9. P. 64–74.

потребления. В частности, потребители фокусируются на праве пользования товарами и услугами, а не на праве собственности, производят расходы онлайн, а не офлайн, используют мобильные платежи, а не банковские карты или наличные, получают новые объекты потребления, такие как виртуальные товары и услуги¹⁶.

3. *Содействие предприятиям в снижении затрат и повышении эффективности.* Гиг-экономика может снизить операционные расходы предприятий, такие как затраты на оплату труда, управление и маркетинг. Гиг-экономика предоставляет предприятиям возможности использования трудовой модели «по требованию», которая позволяет снизить ряд издержек. Предприятия получают возможности цифрового управления, которое позволяет эффективно сократить затраты на менеджмент. Наконец, предприятия могут использовать платформу для персонализированного продвижения и точной рекламы, что может значительно снизить маркетинговые расходы¹⁷. Кроме того, происходит оптимизация эффективности бизнеса за счет расширения географии и границ услуг, повышения операционной эффективности и усиления взаимосвязи бизнес-процессов. Расширение границ услуг отражается в увеличении широты, глубины и радиуса охвата бизнес-услуг и сопутствующих процессов. Повышение операционной эффективности отражается в повышении эффективности управления талантами, упрощении производственных и распределительных цепочек и повышении эффективности распределения ресурсов. Усиление взаимосвязанности бизнес-процессов отражается в снижении информационной асимметрии и повышении мобильности данных и информации¹⁸.

4. *Использование накопленного потенциала и применение эффективных бизнес-практик в области государственного и муниципального управления.* Гиг-экономика предоставляет правительствам новый опыт и эффективные практики для управления иными эко-

¹⁶ *Belanche D., Casalo L., Flavian C., Perez-Rueda A.* The role of customers in the gig economy: how perceptions of working conditions and service quality influence the use and recommendation of food delivery services // *Service Business*. 2021. Vol. 15. Is. 1. P. 45–75. <https://doi.org/10.1007/s11628-020-00432-7>

¹⁷ *Hartono M., Raharjo H., Ronyastra I.M.* What difference does the gig mobility service make in the workers' human needs structure? // *International Journal of Industrial Ergonomics*. 2021. Vol. 82. P. 103100. <https://doi.org/10.1016/j.ergon.2021.103100>

¹⁸ *Wehrle MLechler S., von der Gracht H.A., Hartmann E.* Digitalization and its Impact on the Future Role of SCM Executives in Talent Management — An International Cross-Industry Delphi Study // *Journal of Business Logistics*. 2020. Vol. 41. Is. 4. P. 356–383. <https://doi.org/10.1111/jbl.12259>

номическими формами и субъектами хозяйственной деятельности, способствует реструктуризации системы регулирования и реализации совместного социального управления за счет использования нереализованного потенциала.

Современный этап формирования гиг-экономики: проблемы развития

В условиях работы множества новых глобальных предприятий и стремительно развивающейся новой формы управления бизнесом гиг-экономика создает значительное количество проблем для глобального управления.

На макроуровне:

1. Различия в законах, правилах, культурных обычаях и национальных взглядах, характерных для каждой страны.
2. Сложность защиты прав через границы.
3. Отсутствие единой международной кредитной системы.
4. Национальная безопасность данных.
5. Кибербезопасность¹⁹.

На микроуровне:

1. *Работники.* «Де-скиллинг» гиг-работников, невозможность развития конкретных навыков и компетенций работника, или вынужденное нежелание к саморазвитию и повышению квалификации. Быстрое развитие гиг-экономики в основном основано на услугах «по требованию», большинство рабочих мест не подразумевает наличия активов у работников профессиональных трудовых навыков. Для гиг-работников «де-скиллинг» привел к проблемам ограниченного карьерного роста или его отсутствия, низкого социального признания профессии.

2. Ухудшаются условия труда работников. Изменение трудовых отношений привело к тому, что персонал работает в условиях, которые не соответствуют трудовым стандартам, таким как минимальная заработная плата, максимальное рабочее время и интенсивность труда. Предприятия-платформы склонны регистрировать чрезмерное количество рабочих мест, чтобы быстро реагировать на потребительский спрос, что не только снижает переговорные возможности работников, но и приводит к тому, что значительные объемы труда достаются работникам с высоким рейтингом репутации. Значительная доля работников с низким рейтингом зарабатывают меньше минимальной заработной платы. Непред-

¹⁹ Grabher G., van Tuijl E. Uber-production: From global networks to digital platforms // Environment and Planning a-Economy and Space. 2020. Vol. 52. Is. 5. P. 1005–1016. <https://doi.org/10.1177/0308518X20916507>

виденные обстоятельства, например, такие как эпидемия, плохая погода или городские автомобильные пробки, могут привести к значительному снижению заработка для работников, занятых в сфере услуг «по требованию». У таких работников возникает эффект отрицательной «свободы», оказываться в положении принятия для себя решения оставаться или выходить из таких условий труда. Персонал не самостоятелен в планировании своего времени в условиях контроля заданных системой алгоритмов. Благодаря цифровым технологиям время экономической деятельности таких работников увеличилось, границы между работой и жизнью для них размылись. В то же время, сдельная система оплаты труда приводит к тому, что время ожидания между работой не учитывается как рабочее время, что приводит к увеличению фактического рабочего времени. Наконец, из-за конкурентного давления работники вынуждены предоставлять дополнительные услуги и нести иные издержки, такие как эмоциональный труд, покупка предметов обслуживания и обслуживание активов, в дополнение к собственной работе, что увеличивает интенсивность труда²⁰.

3. Снижается уровень безопасности и здоровье персонала. Гиг-экономика не только не решает проблемы безопасности труда, но и может наносить ущерб физическому и психическому здоровью работников. Платформенные предприятия должны раскрывать информацию о работниках, чтобы повысить доверие потребителей. Здесь же может возникнуть и обратный эффект чрезмерного раскрытия персональных данных, что ставит под угрозу безопасность таких работников. Некоторые компании имплантируют свое отношение к различным группам пользователей в дизайн-платформы, что приводит к широкому распространению скрытой дискриминации на основе больших данных и алгоритмов, некоторые работники сталкиваются с гендерной, расовой, иммиграционной и географической дискриминацией, с рисками профессионального «облучения», агрессии со стороны клиентов и сверхурочной работы. Нестабильность рабочих мест приводит к отсутствию традиционных коллегиальных отношений в группах таких работников, которые страдают от барьеров идентичности, изоляции от работы и отсутствия групповой принадлежности (команды) в рабочем процессе²¹.

4. Существует недостаточная защита трудовых прав и интересов персонала. Трудности в определении трудовых отношений,

²⁰ Gandini A. Labour process theory and the gig economy // Human Relations. 2019. Vol. 72. Is. 6. P. 1039–1056. <https://doi.org/10.1177/0018726718790002>

²¹ Янченко Е.В. Гиг-экономика: риски прекаризации занятости // Экономика труда. 2022. Т. 9. № 5. С. 909–930. DOI 10.18334/et.9.5.114795

«атомизация» рабочего процесса и отставание законов и нормативной правовой базы, регулирующий гиг-экономику, затрудняют реализацию трудовых прав и интересов различных групп персонала. Между платформенными предприятиями и работниками не существует трудовых отношений, кадры не имеют права на льготы, такие как субсидирование заработной платы и повышение квалификации, оплачиваемое работодателем социальное и коммерческое страхование, работодатели перекладывают расходы на развитие карьерной траектории и возможные риски на самих работников. Условия работы не позволяют персоналу гиг-экономики организовывать профсоюзы и вести переговоры с работодателями о трудовых правах и льготах, как это делают обычные работники. Наконец, существует отставание в пересмотре и вступлении в силу законов и нормативных правовых актов для гиг-экономики, что создает большие пробелы в защите трудовых прав и интересов работников²².

5. *Потребители*. Платформенным предприятиям в гиг-экономике свойственны такие проблемы как неправильное применение цифровых технологий и низкая осведомленность о защите безопасности потребителей, что вызывает ряд угроз для потребителей. Гиг-экономика увеличивает нерациональное потребление. Платформенные предприятия собирают информацию о потребителях с помощью больших данных и алгоритмов, чтобы предсказывать их предпочтения и вмешиваться в их решения посредством персонализированного подталкивания. Как персонализированный толчок, так и сетевой эффект могут привести к нерациональному потреблению потребителей и серьезной потребительской зависимости. Предприятия обобщают частоту потребления, ценовую чувствительность и потребительские предпочтения на основе больших данных и динамически корректируют цены на товары и услуги соответствующим образом, так что знакомым клиентам часто приходится платить больше за аналогичные товары и услуги²³. Возникает и угроза безопасности и здоровью потребителей в условиях прямого контакта между ними и персоналом, который имеет много возможности для получения частной информации и персональных данных потребителей²⁴.

²² *Линец А.А.* Правовая природа отношений, возникающих в связи с исполнением личного труда в рамках гиг-экономики // Вестн. Моск. ун-та. Сер. 11. Право. 2021. № 5. С. 47–69.

²³ *Wang S.* Antitrust in the Digital Economy: Corporate Behavior and Government Regulation // *The Economist*. 2021. Is. 4. P. 91–101.

²⁴ *Cai N., He J., Wang J.* Institutional Pressure and Enterprise Entrepreneurial Strategy Choice in the Background of “Internet+”. A Case Study Based on Drip Travel Platform // *China Industrial Economy*. 2017. Vol. 3. Is. 3. P. 174–192.

6. *Предприятия*. Гиг-экономика способствует формированию новых рисков предпринимательской деятельности, она усиливает монополию предприятий и недобросовестную конкуренцию. Чтобы получить место на рынке, монополия и недобросовестная конкуренция создают условия для «выбора одного из двух» и «ценовых войн», которые становятся все более интенсивными, серьезно нарушают рыночный порядок²⁵. Гиг-экономика нанесла удар по развитию традиционных предприятий. Появление таких платформенных предприятий, как Uber или Airbnb, оказало огромное влияние на традиционную индустрию аренды автомобилей и гостиничный бизнес соответственно²⁶. В то же время гиг-экономика оказывает влияние на обрабатывающую промышленность через эффект «сифона» рабочей силы, и все больше молодых и сильных работников предпочитают работу в условиях гиг-экономики, обрабатывающая промышленность сталкивается с нехваткой рабочей силы и старением работников. Гиг-экономика бросает вызов модели управления человеческими ресурсами. Работники являются субъектами внешней среды для предприятий и, как правило, не заключают трудовые договоры, что приводит к увеличению количества трудовых и иных споров. У работников отсутствует чувство принадлежности и ответственности перед предприятием, что приводит к таким проблемам, как высокая нестабильность рабочих мест и утечка внутренней информации и коммерческой тайны предприятия²⁷.

7. *Государство*. В развитии гиг-экономики существуют системные недостатки, которые вызвали трудности с контролем и регулированием. Система налогообложения гиг-экономики не учитывает все особенности работы таких предприятий. Существующая система налогообложения не успевает адаптироваться к специфическим условиям функционирования гиг-экономики, что негативно сказывается на объемах сбора налогов и управления ими. Большое количество стейкхолдеров гиг-экономики, фрагментация и виртуализация операций, а также неоднозначность трудовых отношений затрудняют налоговым органам эффективный контроль за доходами предприятий и их работников. Возникают проблемы государ-

²⁵ Xie F., Wu Y., Wang S. Political economy analysis of the globalization of platform economy // Chinese Social Science. 2019. Vol. 12. P. 62–81. С. 200.

²⁶ Borowiak C. Poverty in Transit: Uber, Taxi Coops, and the Struggle over Philadelphia's Transportation Economy // Antipode. 2019. Vol. 51. Is. 4. P. 1079–1100. <https://doi.org/10.1111/anti.12543>

²⁷ Huang N., Burtch G., Hong Y., Pavlou P.A. Unemployment and Worker Participation in the Gig Economy: Evidence from an Online Labor Market // Information Systems Research. 2020. Vol. 31. Is. 2. P. 431–448. <https://doi.org/10.1287/isre.2019.0896>

ственного регулирования экономики. Отсутствие социально-ответственного поведения платформенных предприятий вызывает такие проблемы, как злоупотребление технологиями, издержки в условиях работы цифровых алгоритмов, гарантий сохранения конфиденциальности данных клиентской базы. Правительства стран активно решают имеющиеся проблемы и создают соответствующие системы регулирования. При этом развитие соответствующей нормативной правовой базы и правил требует длительного времени для их разработки и вступления в силу. Возникает угроза «приватизации государственных функций». Сделки в гиг-экономике генерируют огромное количество информации и данных, которые могут быть использованы для анализа на государственном уровне и принятия различных решений. Правительства государств сталкиваются с ситуацией, когда получать и анализировать такие данные становится тяжелее или вовсе представляется невозможным с помощью традиционного регулирования, поэтому платформенные предприятия получают право устанавливать правила и обеспечивать их соблюдение в определенной государством степени. Однако по своей природе платформенные предприятия остаются коммерческими компаниями и в процессе выполнения регулятивных обязанностей порой злоупотребляют своими возможностями.

Современный этап формирования гиг-экономики: пути преодоления проблем и достижение социально-экономического прорыва

Активное использование возможностей развития, накопленно-экономического потенциала. Нельзя недооценивать возможности гиг-экономики по обеспечению высоких темпов экономического роста. Важно отметить, что ускорение процесса экономической трансформации будет способствовать развитию новых экономических механизмов, в том числе для стимулирования потребления, активизации роста реального сектора экономики, повышения занятости, использования организационно-управленческих инноваций в производстве и достижения устойчивого экономического роста за счет:

1. Ускорения процесса экономической трансформации и активного развития новых отраслей и сфер оказания услуг. В стремительном развитии гиг-экономики частично доминируют услуги «по требованию», объем которых значительно вырос в условиях цифровой трансформации традиционной сферы услуг. В качестве примера можно привести краудсорсинговые услуги как развивающуюся сферу, основанную на работе новой инфраструктуры и

цифровых технологий для удовлетворения возрастающего потребительского спроса, в основе которых лежат новые знания. Поэтому при развитии услуг «по требованию» следует активно поддерживать развитие краудсорсинговых услуг. Для этого следует поощрять развитие бизнеса краудсорсинговых платформ и улучшить защиту прав интеллектуальной собственности.

2. Усиление строительства инфраструктуры цифровых платформ и совершенствования цифровых технологий. Основой для функционирования гиг-экономики является новая инфраструктура и цифровые технологии. В настоящее время региональное развитие гиг-экономики происходит неравномерно, регионы, не охваченные новой инфраструктурой, не имеют аналогичных возможностей для участия в условиях развития гиг-экономики. Таким образом, существует необходимость повышения уровня строительства инновационной инфраструктуры, которая обеспечит возможность более равномерного развития новых экономических форм, в частности гиг-экономики. Такие инструменты государственной политики, как фискальная политика, налоговая политика, кредитование, финансирование и страхование должны комплексно использоваться для поддержки ведущих производственных предприятий, университетов и научных организаций в проведении исследований цифровых платформ и технологий с целью трансформации научных достижений в коммерчески эффективные проекты. Кроме того, в гиг-экономике возникают такие проблемы, как эксплуатация труда в условиях заданных алгоритмов или цифровой неграмотности, поэтому регулирование применения цифровых технологий или совершенствование систем различных отраслей, вовлеченных в гиг-экономику, является важным этическим требованием для ее функционирования.

3. Создание многомерной системы управления цифровой платформой, привлечение и воспитание управленческих талантов для гиг-экономики. Эффективное развитие гиг-экономики невозможно без дальнейшего совершенствования систем цифровых платформ, что требует создания многомерной системы управления ими извне. Поэтому необходимо строительство многомерной системы управления цифровыми платформами при взаимном сотрудничестве между правовым регулированием, государственным надзором, рыночным надзором и стейкхолдерами. В то же время гиг-экономика сформировала новую систему управления взаимодействием человека и цифровых технологий, эта система нуждается в привлечении группы управленцев, обладающих необходимыми компетенциями и навыками работы в этой среде.

Для этого правительствам государств необходимо внедрять соответствующую политику подготовки и поддержки, поощрения цифровых талантов на местах, а также для привлечения соответствующих кадров по всему миру. Предприятиям необходимо повысить уровень обучения цифровым навыкам своих сотрудников и активно привлекать внешние кадры. При этом пользователи должны активно отвечать на вызовы цифровой трансформации и совершенствовать свои цифровые навыки.

4. Совершенствование межгосударственных платформ и сценариев дистанционной работы для достижения глобального синергического эффекта. Успешное и эффективное функционирование гиг-экономики достигается во многом за счет множества транснациональных операций, что требует сотрудничества всех участников для успешного выполнения бизнес-задач. Поэтому и со стороны государства, и со стороны предприятия необходимо активное создание межгосударственных цифровых платформ и условий для формирования дистанционных рабочих мест с целью социального развития. Создание и применение межгосударственных цифровых платформ и дистанционных рабочих мест должно соответствовать национальным законам и нормам, а также устранять препятствия для защиты прав участников гиг-экономики. В то же время необходимо уделять внимание вопросам безопасности данных и сети, чтобы не нарушать интересы национальной безопасности и развития. Кроме того, современные цифровые платформы недоступны для открытого использования формируемых баз данных, информация пользователей таких платформ не может быть распространена и должна подлежать строгой защите. Поэтому важно говорить о необходимости укрепления доверия между пользователями разных стран и платформ.

Активное решение проблем развития гиг-экономики. Снижение качества работы персонала в гиг-экономике в основном является результатом двусмысленных трудовых отношений и жесткого действия работающих алгоритмов цифровых платформ. Здоровая гиг-экономика требует совместного участия всех заинтересованных сторон, персонал не может быть полностью отстранен от принятия решений в процессе работы. Работники должны быть больше вовлечены в управление рабочим процессом, а их мнение должно учитываться в процессе совершенствования принимаемых управленческих и организационных решений. Для совершенствования трудовых отношений в условиях работы заданных алгоритмов со стороны государственного регулирования необходимо повышение уровня и качества защиты трудовых прав работников. В нацио-

нальном законодательстве необходимы изменения, которые закроют имеющиеся лакуны и противоречия в трудовых отношениях работников гиг-экономики, установят профессиональные категории таких работников, обеспечат более эффективное управление бизнес-процессами. В сфере социального обеспечения следует строго контролировать монополистическое поведение крупных платформенных предприятий, совершенствовать и внедрять систему трудовых контрольных показателей, предоставлять работникам льготы и усиливать защиту трудовых прав, обеспечивать социальное страхование. Степень ответственности работодателей перед персоналом в гиг-экономике должна расти. Компаниям необходимо усилить внимание на потребностях своих кадров, строго соблюдать основные трудовые и социальные права работников. Предприятия должны стандартизировать процессы управления персоналом и избегать чрезмерного контроля над своими работниками. Повышение уровня прозрачности и открытости трудовых процессов, несомненно, вызовет положительный психологический эффект и будет способствовать формированию здоровой корпоративной культуры, повышению производительности труда. Кроме того, платформенные предприятия должны повышать уровень осведомленности о безопасности и охране здоровья своих работников, например, путем разумного раскрытия личной информации кадров, предоставления им необходимых для работы мер защиты, создания голосовых каналов, социальных пространств, обучения профессиональным навыкам.

Потребители должны рационально использовать свои права, объективно оценивать труд работников гиг-экономики в процессе потребления и своевременно сообщать о неудовлетворенности процессом обслуживания, учитывая организацию работы на основе построения рейтинговой системы. Между тем, потребители должны ответственно подходить к качеству взаимодействия с работниками гиг-экономики, уважать и понимать их права в процессе потребления, воздерживаться от нарушения физического и психического здоровья обслуживающего персонала.

Работники гиг-экономики должны повышать свою осведомленность о защите прав и профессиональных кризисах, не только соблюдать законы и правила в процессе оказания услуг, но и обращаться в суд для защиты своих прав и интересов. В то же время, при наличии правовых и институциональных пробелов, они могут активно организовывать коллективные переговоры и заявлять о своих правах, в том числе заботясь о будущих траекториях своего профессионального роста.

Несмотря на то, что гиг-экономика способствует росту потребления, существуют и скрытые опасности, такие как консьюмеризм (потребительство) и нарушение существующих алгоритмов работы цифровых платформ. Потребители должны поддерживать рациональное потребление и быть бдительными к ловушке консьюмеризма в условиях манипулирования алгоритмов цифровых платформ, чтобы избежать ненужного потребления. Кроме того, потребители должны эффективно использовать свои возможности активного участия в процессе обратной связи и оценки труда с целью создания благоприятных условий для функционирования гиг-экономики.

Для предприятий гиг-экономика предоставляет возможность быстрого роста. Однако они могут использовать лазейки в законодательстве, связанные с гиг-экономикой, для снижения затрат, недобросовестной конкуренции и сохранения монопольных позиций в процессе работы. Это наносит ущерб долгосрочному развитию компаний. Только уточнив типы предприятий в законодательстве, можно прояснить отношения между стейкхолдерами гиг-экономики и, таким образом, уточнить ответственность субъектов хозяйственной деятельности, например, являются ли отношения между предприятиями и гиг-работниками отношения найма или отношениями сотрудничества. Кроме того, предприятия должны выполнять свои социальные обязательства, достигать динамического баланса между получением прибыли и выполнением социальной ответственности, расширять сферу своей деятельности по горизонтали, интегрировать производственную цепочку по вертикали и повышать качество своей продукции и услуг во всех аспектах: относительно работников — предприятия должны проявить инициативу и взять на себя ответственность работодателя; относительно потребителей — предприятия должны уважать их право на информацию и свободный выбор, сделать информацию и данные открытыми и прозрачными, защищать конфиденциальность процесса транзакций; относительно государства — обеспечение рабочими местами, повышение собираемости налогов, защита окружающей среды, участие в общественном благосостоянии; относительно конкурентов — поддержка здоровых конкурентных отношений.

Эффективное функционирование гиг-экономики требует наличия институциональных условий, связанных с обеспечением верховенства закона и государственного регулирования, внедрять инновационные методы регулирования и пресекать незаконные и преступные действия и схемы. С целью повышения ответствен-

ности платформенных предприятий перед своим персоналом государство должно оперативно создавать условия в отношении степени управленческой автономии таких предприятий, поощрять компании брать на себя инициативу по принятию ответственности за управление и обеспечение необходимой и допустимой степени самостоятельности в принятии решений, которые оказывают влияние на кадровый ресурс. Эффективное функционирование и развитие гиг-экономики требует взаимного сотрудничества компетентного правительства и ответственного рынка.

Заключение

В соответствии с тенденциями цифровизации и трансформацией модели занятости в последние годы гиг-экономика стала актуальной темой междисциплинарных исследований в сфере управления. Исследование гиг-экономики имеет как теоретическую ценность, так и практическую значимость. Количество исследовательской литературы, связанной с гиг-экономикой на английском языке, быстро растет, а уровень соответствующих журналов значительно повышается. В России количество теоретических исследований функционирования гиг-экономики относительно мало, важным представляется дальнейшее изучение вопросов исследования российской специфики и эволюции практики гиг-экономики, повышение теоретической базы исследований гиг-экономики. В связи с этим в данной работе были систематизированы и обобщены существующие подходы к определению сущности гиг-экономики, проанализированы возможности и проблемы ее развития, предложены пути социально-экономического прорыва с целью внесения вклада в соответствующее направление исследования в России. Результаты представленного исследования выражены в новых концептуальных подходах к развитию гиг-экономики в России. Результаты исследования вносят теоретический вклад в развитие как новых экономических форм, так и системы управления отраслевой экономикой в России.

Литература

Баник Н. Распространение гигномики: тренды и эффекты // Форсайт. 2021. Т. 15. № 1. С. 19–29. DOI: 10.17323/2500-2597.2021.1.19.29

Денисенко И.А., Кузубов А.А., Шаило Н. Основные траектории трансформации рынка труда и трудовых ресурсов в условиях цифрового и поствирусного трендов преобразования общества // Право и управление. XXI век. 2021. Т. 17. № 3 (60). С. 52–61. DOI: 10.24833/2073-8420-2021-3-60-52-61.

Линец А.А. Правовая природа отношений, возникающих в связи с исполнением личного труда в рамках гиг-экономики // Вестн. Моск. ун-та. Сер. 11. Право. 2021. № 5. С. 47–69.

Янченко Е.В. Гиг-экономика: риски прекаризации занятости // Экономика труда. 2022. Т. 9. № 5. С. 909–930. DOI: 10.18334/et.9.5.114795

Belanche D., Casalo L., Flavian C., Perez-Rueda A. The role of customers in the gig economy: how perceptions of working conditions and service quality influence the use and recommendation of food delivery services // Service Business. 2021. Vol. 15. Is. 1. P. 45–75. <https://doi.org/10.1007/s11628-020-00432-7>

Borowiak C. Poverty in Transit: Uber, Taxi Coops, and the Struggle over Philadelphia's Transportation Economy // Antipode. 2019. Vol. 51. Is. 4. P. 1079–1100. <https://doi.org/10.1111/anti.12543>

Braesemann F., Lehdonvirta V., Kassi O. ICTs and the urban-rural divide: can online labour platforms bridge the gap? // Information, Communication & Society. 2022. Vol. 25. Is. 1. P. 34–54. <https://doi.org/10.1080/1369118X.2020.1761857>

Cai N., He J., Wang J. Institutional Pressure and Enterprise Entrepreneurial Strategy Choice in the Background of “Internet+”. A Case Study Based on Drip Travel Platform // China Industrial Economy. 2017. Vol. 3. Is. 3. P. 174–192.

Chatterjee S., Chaudhuri R., Vrontis D., Thrassou A. Workforce service quality in the post-COVID-19 era: from the perspective of organisation data-driven competency // Production Planning & Control. 2022. Vol. 0. Is. 10. P. 1–14. <https://doi.org/10.1080/09537287.2022.2065529>

Eager B., Maritz A., Millemann J. The silver economy on wheels: a narrative review of the mature-aged, hypermobile gig worker phenomena // Small Enterprise Research. 2022. Is. 1. 29. P. 68–85. <https://doi.org/10.1080/13215906.2022.2032295>

Fayard A.-L. Notes on the Meaning of Work: Labor, Work, and Action in the 21st Century // Journal of Management Inquiry. 2021. Vol. 30. Is. 2. P. 207–220. <https://doi.org/10.1177/1056492619841705>

Gandini A. Labour process theory and the gig economy // Human Relations. 2019. Vol. 72. Is. 6. P. 1039–1056. <https://doi.org/10.1177/0018726718790002>

Grabher G., van Tuijl E. Uber-production: From global networks to digital platforms // Environment and Planning a-Economy and Space. 2020. Vol. 52. Is. 5. P. 1005–1016. <https://doi.org/10.1177/0308518X20916507>

Graham M., Hjorth I., Lehdonvirta V. Digital labour and development: impacts of global digital labour platforms and the gig economy on worker livelihoods // Transfer-European Review of Labour and Research. 2017. Vol. 23. Is. 2. P. 135–162. <https://doi.org/10.1177/1024258916687250>

Hartono M., Raharjo H., Ronyastra I.M. What difference does the gig mobility service make in the workers' & nbsp, human needs structure? // International Journal of Industrial Ergonomics. 2021. Vol. 82. P. 103100. <https://doi.org/10.1016/j.ergon.2021.103100>

Huang N., Burtch G., Hong Y., Pavlou P.A. Unemployment and Worker Participation in the Gig Economy: Evidence from an Online Labor Market //

Information Systems Research. 2020. Vol. 31. Is. 2. P. 431–448. <https://doi.org/10.1287/isre.2019.0896>

Klofsten M., MacEachen E., Stahl C. New and small firms in a modern working life: how do we make entrepreneurship healthy? // *Small Business Economics*. 2021. Vol. 57. Is. 2. P. 755–763. <https://doi.org/10.1007/s11187-020-00380-6>

Koutsimpogiorgos N., van Slageren J., Herrmann A.M., Frenken K. Conceptualizing the Gig Economy and Its Regulatory Problems // *Policy Internet*. 2020. Vol. 12. Is. 4. P. 525–545. <https://doi.org/10.1002/poi3.237>

Kuhn K.M., Galloway T.L. Expanding perspectives on gig work and gig workers // *Journal of Managerial Psychology*. 2019. Vol. 34. Is. 4. P. 186–191. <https://doi.org/10.1108/JMP-05-2019-507>

Lord C., Bates O., Friday A., McLeod F., Cherrett T., Martinez-Sykora A., Oakey A. The sustainability of the gig economy food delivery system (Deliveroo, UberEATS and Just-Eat): Histories and futures of rebound, lock-in and path dependency // *International Journal of Sustainable Transportation*. 2022. Vol. 0. P. 1–13. <https://doi.org/10.1080/15568318.2022.2066583>

Mao Zhonggen, Xie Chi, Ye Xu. New Consumption in China in the New Era: Theoretical Connotations, Development Characteristics and Policy Orientations // *The Economist*. 2020. Vol. 9. Is. 9. P. 64–74.

Meijerink J., Keegan A. Conceptualizing human resource management in the gig economy Toward a platform ecosystem perspective // *Journal of Managerial Psychology*. 2019. Vol. 34. Is. 4. P. 214–232. <https://doi.org/10.1108/JMP-07-2018-0277>

Qu C., Wang X. Characteristics, Causes and Regulatory Strategies of Monopolistic Behavior of Internet Platforms // *Reform*. 2021. Is. 5. P. 53–63.

Torpey J. A sociological agenda for the tech age // *Theory and Society*. 2020. Vol. 49. P. 749–769. <https://doi.org/10.1007/s11186-020-09406-0>

Wang S. Antitrust in the Digital Economy: Corporate Behavior and Government Regulation // *The Economist*. 2021. Is. 4. P. 91–101.

Wehrle M., Lechler S., von der Gracht H.A., Hartmann E. Digitalization and its Impact on the Future Role of SCM Executives in Talent Management — An International Cross-Industry Delphi Study // *Journal of Business Logistics*. 2020. Vol. 41. Is. 4. P. 356–383. <https://doi.org/10.1111/jbl.12259>

Xie F., Wu Y., Wang S. Political economy analysis of the globalization of platform economy // *Chinese Social Science*. 2019. Vol. 12. P. 62–81.

Статья поступила в редакцию 29.03.2023.

ЦИФРОВАЯ ТРАНСФОРМАЦИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

DOI: 10.55959/MSU2073-2643-21-2023-2-46-67

М.А. Сухарева, И.Н. Ленков, Н.С. Фокин*

ОТ КОНЦЕПЦИИ УСТОЙЧИВОГО РАЗВИТИЯ К ESG- И BCG-КОНЦЕПЦИЯМ В ГОСУДАРСТВЕННОМ УПРАВЛЕНИИ: КРИТИЧЕСКИЙ АНАЛИЗ КОНЦЕПТУАЛЬНО- ТЕРМИНОЛОГИЧЕСКОГО ПОЛЯ

В статье представлен генезис концепции устойчивого развития, рассматриваются ее структура, отличие и сходство различных подходов в ее создании, вопросы ответственного инвестирования, анализ отчетности и учета ESG-рисков. Авторами исследуется глобальный сдвиг в ESG-повестке с позиции специфики государственного управления и глобального поворота к интеграции биологических, циклических и зеленых принципов в экономику в разных странах (BCG). Результаты сравнительного анализа базовых принципов различных подходов в создании концепции устойчивого развития предлагается использовать для разработки стратегий устойчивого развития в различных секторах экономики, что является важным шагом на пути к более ответственному и устойчивому развитию общества.

Ключевые слова: устойчивое развитие, ESG-концепция, BCG-концепция, цели устойчивого развития, реализация ЦУР, ESG-риски, нефинансовая отчетность, корпоративная социальная ответственность, социально ответственное инвестирование, экономика замкнутого цикла, инвестиции социального воздействия, BCG-экономика.

The article presents the genesis of the concept of sustainable development, discusses its structure, differences and similarities between different approaches to its creation, issues of responsible investment, analysis of reporting and ac-

* Сухарева Мария Алексеевна — кандидат экономических наук, ассистент факультета государственного управления, МГУ имени М.В. Ломоносова; *e-mail*: SuharevaMA@sra.msu.ru

Ленков Илья Николаевич — кандидат экономических наук, доцент факультета государственного управления, МГУ имени М.В. Ломоносова; *e-mail*: Lenkov@sra.msu.ru

Фокин Никита Сергеевич — студент факультета государственного управления, МГУ имени М.В. Ломоносова; *e-mail*: FokinNS@sra.msu.ru

counting for ESG risks. The authors examine the global shift in the ESG agenda from the standpoint of the specifics of public administration and the global turn towards the integration of biological, cyclical and green principles into the economy in different countries (BCG). The results of a comparative analysis of the basic principles of various approaches in creating the concept of sustainable development are proposed to be used to develop strategies for sustainable development in various sectors of the economy, which is an important step towards a more responsible and sustainable development of society.

Keywords: sustainable development, ESG concept, BCG concept, sustainable development goals, SDG implementation, ESG risks, non-financial reporting, corporate social responsibility, socially responsible investment, circular economy, social impact investment, BCG economy.

Введение

Социально-экономические и экологические проблемы с XX в. находятся в сфере интересов большинства стран мира и международных организаций, например, ООН, Всемирный банк, Международная организация труда (МОТ) и др. Выстроена система международных отношений, разработаны концепции по реализации международных целей в решении проблем борьбы с голодом, с социальным и экономическим неравенством. Предлагаются меры по снижению выбросов парниковых газов, принимаются резолюции, манифесты и декларации борьбы с социально-экономическими и экологическими рисками и угрозами, разрабатываются конкурирующие концепции устойчивого развития.

Целью статьи является анализ, систематизация и сравнение существующих современных концепций устойчивого развития, реализуемых в рамках государственного управления и направленных на преодоление проблем в социально-экономическом и экологическом поле.

Генезис концепции устойчивого развития

Концепция устойчивого развития получила свое начало во второй половине XX в. в связи с обостряющимися социально-экономическими и экологическими проблемами. Ее эволюция началась с признания наличия серьезных проблем в экологии и обществе, с призыва к активным действиям для их решения. Официальное определение устойчивого развития было дано в 1987 г. в докладе Всемирной комиссии по окружающей среде и развитию. Устойчивое развитие рассматривается как «развитие, которое удовлетворяет потребности настоящего поколения без ущерба для способности будущих поколений удовлетворять свои собственные

потребности»¹. Концепция устойчивого развития опирается на три взаимосвязанных элемента: экономика, общество и природа (рис. 1), на признании их равнозначности и взаимозависимости, на идеи о невозможности неограниченного роста на планете Земля и наличия объективных пределов роста².



Рис. 1. Компоненты концепции устойчивого развития³

В 1992 г. принципы устойчивого развития были зафиксированы в «Декларации по окружающей среде», была принята «Повестка дня на XXI век»⁴, сформулированы основные принципы устойчивого развития, которые подтверждены на конференции Организации

¹ Report of the World Commission on Environment and Development: Our Common Future. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.un-documents.net/our-common-future.pdf> (дата обращения: 13.12.2022).

² Sinha R., Datta M., Ziolo M. Inclusion of ESG factors in investments and value addition: A meta-analysis of the relationship. In: Tarczyński W., Nermend K., eds. Effective investments on capital markets. Cham: Springer International Publishing; 2019: 93–109. DOI: 10.1007/978-3-030-21274-2_7

³ Зеленая экономика и цели устойчивого развития для России: коллективная монография / под науч. ред. С.Н. Бобылёва, П.А. Кирюшина, О.В. Кудрявцевой. М.: Экономический факультет МГУ имени М.В. Ломоносова, 2019.

⁴ Декларация по окружающей среде и развитию и другие документы Конференции ООН по окружающей среде и развитию в популярном изложении. Публикация Центра «За наше общее будущее». Женева, 1993.

Объединенных Наций по окружающей среде и развитию в Рио-де-Жанейро в 1992 г. Эти принципы учитываются при разработке и реализации стратегий, программ и проектов во всех областях жизнедеятельности, чтобы обеспечить устойчивое развитие нашей планеты. Основные принципы устойчивого развития:

1. Интеграция экономических, социальных и экологических аспектов развития в единую цель. Это означает, что при разработке и реализации любой программы или проекта должны учитываться все три аспекта.

2. Принцип предосторожности. Он заключается в том, что если существует вероятность серьезного вреда для окружающей среды или здоровья людей, даже если нет научной уверенности в этом, необходимо принимать меры для предотвращения возможного вреда.

3. Принцип партнерства. Устойчивое развитие не может быть достигнуто одной страной или организацией. Для этого требуется сотрудничество между государствами, частным сектором и общественными организациями.

4. Принцип участия. Важно, чтобы все заинтересованные стороны были вовлечены в процесс принятия решений, касающихся устойчивого развития.

5. Принцип справедливости и равноправия. В рамках устойчивого развития необходимо учитывать потребности и интересы всех групп населения, включая бедных, меньшинства и женщин.

6. Принцип сохранения биоразнообразия. Разнообразие жизни на Земле — ключевой элемент устойчивого развития. Необходимо сохранять и защищать биоразнообразие при разработке и реализации любых проектов или программ.

7. Принцип сокращения выбросов. Необходимо сокращать выбросы загрязняющих веществ в окружающую среду и переходить на экологически чистые технологии и процессы.

В 1997 г. было принято международное соглашение по климату — Киотский протокол, направленный на сокращение выбросов парниковых газов в атмосферу, действующий и сегодня. Государства берут обязательства по выполнению Киотского протокола, кроме того он позволяет торговать разрешениями на выбросы парниковых газов за счет использования следующих механизмов:

- Международная торговля квотами на выбросы. Страны, у которых есть запасные единицы выбросов (выбросы разрешены, но не «используются»), могут продавать эти избыточные мощности странам, которые превышают свои целевые показатели.

- Механизм чистого развития (МЧР). Схема компенсации выбросов углерода, позволяющая странам финансировать проекты по сокращению выбросов парниковых газов в других странах и требовать сэкономленных выбросов в рамках своих собственных усилий по достижению международных целевых показателей выбросов.
- Механизм совместного осуществления (СО). Страна-участник Киотского соглашения может инвестировать в проект по сокращению выбросов парниковых газов в любой другой стране-участника Киотского соглашения в качестве альтернативы сокращения выбросов внутри страны⁵.

В 2000 г. были сформированы Цели развития тысячелетия (ЦРТ)⁶ в комплексе 8 целей, 18 задач и более 40 показателей, принятых в реализацию до 2015 г. Через десятилетие были приняты стратегические документы ООН, которые сформулировали институциональную базу внедрения принципов устойчивого развития в государственное управление: «Будущее, которого мы хотим»⁷ и «Повестка дня в области устойчивого развития на период до 2030 года»⁸.

В 2015 г. на смену Целям развития тысячелетия (ЦРТ) была принята Генеральной Ассамблеей ООН Повестка дня в области устойчивого развития на период до 2030 г., которая включает 17 Целей устойчивого развития (ЦУР) и 169 задач для их достижения⁹, являющиеся ориентирами для развития экономики.

Цели устойчивого развития являются всеобъемлющим комплексом целей, призывающих к действию государства, гражданское общество и частный сектор, для обеспечения устойчивого развития всех людей и планеты в целом. ЦУР — комплекс мировых целей, принятый Организацией Объединенных Наций (ООН) в 2015 г. в рамках «Глобальной программы устойчивого развития к 2030 году» (рис. 2). Цели устойчивого развития:

⁵ Kyoto Protocol. [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://unfccc.int/ru/kyoto_protocol (дата обращения: 15.02.2023).

⁶ OECD (1996). Shaping the 21th Century: The Contribution of Development Co-operation. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://www.oecd.org/dac/2508761.pdf> (дата обращения: 16.12.2022).

⁷ Будущее, которого мы хотим. Итоговый документ Конференции ООН по устойчивому развитию. Рио-де-Жанейро, Бразилия. 20–22 июня 2012. ООН, 2012.

⁸ Преобразование нашего мира: Повестка дня в области устойчивого развития на период до 2030 г. ООН, Нью-Йорк, сентябрь 2015.

⁹ Transforming Our World: the 2030 Agenda for Sustainable Development. 2015. [Электронный ресурс]. — Режим доступа: https://epale.ec.europa.eu/sites/default/files/21252030_agenda_for_sustainable_development_web.pdf (дата обращения: 13.12.2022).



Рис. 2. Цели устойчивого развития¹⁰

В российском законодательстве, большая часть нормативно-правовых актов регионального значения соотносятся с ЦУР, и адаптированы к национальному контексту, не подразумевают самостоятельную надстройку в законодательстве, посвященной реализации ЦУР¹¹. Контекстность и адаптация целей устойчивого развития к национальной среде и местным приоритетам, осуществляется посредством разработки национального набора показателей ЦУР. В России этот подход реализуется не только на уровне страны, но и на уровне субъектов вследствие большой территории и социально-культурного разнообразия страны, особенности которых сравнимы с различиями между странами. Закрепление этих показателей осуществлено в Указе Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года», стратегических документах Правительства Российской Федерации, в национальных и федеральных проектах¹². Так, на достижение этих целей направлена реализация тринадцати национальных проек-

¹⁰ Transforming Our World: the 2030 Agenda for Sustainable Development. 2015. [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://epale.ec.europa.eu/sites/default/files/21252030_agenda_for_sustainable_development_web.pdf (дата обращения: 13.12.2022).

¹¹ Дмитрий Зайцев: аудит ЦУР — полезный инструмент для выявления рисков достижения национальных целей. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://ach.gov.ru/news/dmitriy-zaytsev-audit-tsur?highlight-search-result=%D0%A6%D0%A3%D0%A0> (дата обращения: 11.03.2023).

¹² Росстат — Национальный набор показателей ЦУР. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://rosstat.gov.ru/sdg/national> (дата обращения: 15.02.2023).

тов¹³ и Комплексного плана модернизации и расширения магистральной инфраструктуры, которые представляют 107 из 169 задач ЦУР¹⁴. Для мониторинга ситуации по реализации целей устойчивого развития в России выпускается статистический ежегодник «Цели устойчивого развития в Российской Федерации»¹⁵, публикуются данные на веб-портале Росстата в разделе «Цели устойчивого развития»¹⁶, на сайте Единой межведомственной информационно-статистической системы (ЕМИСС) в подразделе 2.8. «Показатели достижения целей устойчивого развития Российской Федерации»¹⁷. Таким образом, постановка целей устойчивого развития приведена в соответствие с локальным контекстом.

Однако продолжают международные исследования в области разработки индикаторов определения международных рейтингов стран по вопросам реализации мер, направленных на достижение устойчивого развития, например:

- Sustainable Development Report (Отчет об устойчивом развитии)¹⁸ — система индикаторов, воспроизводящая систему ЦУР.
- Human Development Report (Отчет о человеческом развитии)¹⁹, в котором представлены средние показатели в трех важных областях человеческого развития: долгая и здоровая жизнь, доступ к образованию и приемлемый уровень жизни.
- World Bank World Development Indicators — сборник сопоставимых на международном уровне статистических данных о глобальном развитии и борьбе с бедностью²⁰.

¹³ Национальные проекты. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://government.ru/rugovclassifier/section/2641/> (дата обращения: 15.02.2023).

¹⁴ Добровольный национальный обзор хода осуществления Повестки дня в области устойчивого развития на период до 2030 года / Аналитический центр при Правительстве Российской Федерации. 2020. 240 с. С. 23. URL: <https://www.economy.gov.ru/material/file/dcbc39abeafb0418d9d48c06c958e454/obzor.pdf> (дата обращения: 15.02.2023).

¹⁵ Цели устойчивого развития в Российской Федерации. 2022. Крат. стат. сб. / Росстат. М.: 2022. 87 с.

¹⁶ Росстат. О Целях устойчивого развития. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://rosstat.gov.ru/sdg> (дата обращения: 15.02.2023).

¹⁷ Официальные статистические показатели. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://fedstat.ru/> (дата обращения: 15.02.2023).

¹⁸ Sustainable Development Report. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://www.sdindex.org/> (дата обращения: 18.02.2023).

¹⁹ Human Development Report. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://hdr.undp.org/> (дата обращения: 18.02.2023).

²⁰ World Bank World Development Indicators. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://datatopics.world-bank.org/world-development-indicators/> (дата обращения: 20.12.2022).

- Global Sustainability Competitiveness Index (Глобальный индекс конкурентоспособности в сфере устойчивого развития) измеряет конкурентоспособность стран на основе анализа данных по 131 показателю и др.^{21, 22}

Несмотря на то, что все страны признают значимость целей устойчивого развития, тем не менее реализация ЦУР периодически сталкивается с недостатком финансирования. Решением этой проблемы является мобилизация не только государственного финансирования, но и частного капитала²³, что оформлено в ESG-концепции.

ESG-концепция, концепции корпоративной социальной ответственности и концепции устойчивого развития: общее и различия

Концепция устойчивого развития и ESG-концепция имеют общую цель — обеспечить устойчивое развитие человечества в долгосрочной перспективе, выделяя экологические и социальные аспекты развития. Тем не менее, следует отметить, что концепция устойчивого развития представляет более широкую программу действий, чем ESG-концепция, ориентированная, в первую очередь, на корпоративное управление и инвестирование. Разработка и следование концепции корпоративной социальной ответственности (КСО) представляет политику бизнеса, учитывающую интересы не только акционеров и собственников, но и общества в целом. Термин «корпоративная социальная ответственность» впервые появился в 1953 г. в работе Г.Р. Боуэна «Социальная ответственность бизнесмена», в которой он указал на обязательство представителей бизнеса следовать целям и ценностям общества²⁴.

В 2004 г. концепция КСО под давлением усилившихся экологических требований к компаниям трансформируется в ESG-концепцию: ESG (Environmental, Social, and Corporate Governance —

²¹ Global Sustainability Competitiveness Index. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://solability.com/the-global-sustainable-competitiveness-index/the-index> (дата обращения: 20.12.2022).

²² Андропова И.В., Сахаров А.Г. Индекс устойчивого развития стран БРИКС: методологические аспекты // Вестн. международных организаций. 2022. Т. 17. № 3. С. 23–47. doi:10.17323/19967845-2022-03-02

²³ Horton S. Financing the Sustainable Development Goals // Achieving the Sustainable Development Goals. Abingdon, Oxon; NY: Routledge, 2019. P. 206–225.

²⁴ Bowen H. Social Responsibilities of the Businessman. N.Y.: Harper and Row, 1953.

экологическое, социальное и корпоративное управление). На рис. 3 представлены экологические, социальные и управленческие факторы ее реализации:

| Экологические | Социальные | Управленческие |
|------------------------------------|--|--|
| ○ Выбросы парниковых газов | ○ Условия труда и развитие сотрудников | ○ Деловая этика |
| ○ Использование природных ресурсов | ○ Качество и безопасность продукции | ○ Управление цепочкой поставок |
| ○ Загрязнение окружающей среды | ○ Социальные программы | ○ Конфиденциальность и безопасность данных |

Рис. 3. Позиции ESG-факторов²⁵

В 2004 г. в докладе “Who Cares Wins”²⁶ указывалось на необходимость включения принципов экологичности, социальной ориентированности и качества корпоративного управления в стратегии развития бизнеса. Можно предположить, что причиной создания ESG-концепции стала необходимость привлечения частных инвестиций в финансирование целей устойчивого развития, и бизнеса в качестве ключевого участника реализации УР. Более того, ESG-принципы отвечают ценностям современного общества, что способствует расширению фондов устойчивых инвестиций. В 2015 г. фонд устойчивый инвестиций состоял из менее \$5 млрд, в 2020 — \$51,1 млрд²⁷.

Сегодня в области ESG-управления сформировалась экосистема, включающая:

- Концептуальный уровень, основанный на теории стейкхолдеров.
- Нормативный уровень, включающий международные и национальные нормативно-правовые акты, по вопросам устойчивого развития и непосредственно ESG управления.
- Уровень оценки и мониторинга, состоящий из стандартов и рейтингов.

²⁵ Гид по корпоративным ESG-рискам от Сбера. [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://sber.pro/digital/uploads/2022/10/ESG_riski_2510_d114329496.pdf (дата обращения: 24.02.2023).

²⁶ Who Cares Wins: Connecting Financial Markets to a Changing World. 2004. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://documents1.worldbank.org/curated/en/280911488968799581/pdf/113237-WP-WhoCaresWins-2004.pdf> (дата обращения: 13.12.2022).

²⁷ ESG-инвестиции захватывают мир. Что это и почему они все популярнее. РБК. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://quote.rbc.ru/news/article/60efd48d9a79477f9b55d91d> (дата обращения: 24.02.2023).

- Проектный уровень, включающий национальные и международные проекты, направленные на реализацию ESG-инициатив²⁸.

ESG-концепция: социально ответственное инвестирование и импакт-инвестирование

ESG-инвестиции представлены вложениями в развитие компаний, работающих с возобновляемыми ресурсами (например, iShares Global Clean Energy ETF); зелеными облигациями для реализации экологических проектов; поддержкой компаний, обеспечивающих высокий уровень условий труда для сотрудников (например, Vanguard FTSE Social Index Fund Admiral); программами социально ответственного инвестирования (SRI — Socially responsible investing) с учетом морально-этических принципов, которыми оценивается деятельность компании²⁹. SRI-инвестирование — более жесткая форма выбора объекта инвестиций по сравнению с ESG-инвестированием. Сторонники социально ответственного инвестирования не инвестируют в «греховные акции» (sin stocks), в производство, табака, алкоголя или оружия.

Целью ряда международных инициатив, таких как Принципы ответственного инвестирования ООН (PRI)³⁰, является поддержка инвесторов в имплементации ESG-факторов в инвестиционный процесс. Крупные инвестиционные фонды, такие как BlackRock и Vanguard, начинают учитывать ESG-факторы при принятии решений об инвестировании³¹.

Особым видом инвестирования является импакт-инвестирование, целью которого становится не только минимизация вреда природе и обществу, как в ESG-инвестировании, но и, помимо по-

²⁸ ESG: три буквы, которые меняют мир [Текст]. Доклад к XXIII Ясинской (Апрельской) международной научной конференции по проблемам развития экономики и общества. Москва, 2022 / И.В. Ведерин, К.И. Головщинский, М.И. Давыдов, Б.Б. Петько, М.С. Сабирова, С.В. Терсков, Е.А. Шишкин; под науч. ред. К.И. Головщинского. М.: Изд. дом Высшей школы экономики, 2022. 138 с.

²⁹ ESG-инвестиции захватывают мир. Что это и почему они все популярнее, РБК. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://quote.rbc.ru/news/article/60efd48d9a79477f9b55d91d> (дата обращения: 24.02.2023).

³⁰ United Nations Principles for Responsible Investment (PRI). [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://www.unpri.org/> (дата обращения: 22.06.2022).

³¹ Информационное письмо о рекомендациях по реализации принципов ответственного инвестирования от 15.07.2020. № ИН-06-28/111. [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://cbr.ru/statichhtml/file/59420/20200715_in_06_28-111.pdf (дата обращения: 24.02.2023).

лучения финансового результата, достижение измеримого положительного социального или экологического эффекта³².

ESG-концепция: инвестирование, отчетность и риски

Проведенные исследования показывают, что компании, реализующие ESG-принципы, имеют доходность не ниже, чем компании, которые их активно не реализуют³³. При этом следует отметить, что доходность ESG-ориентированных компаний связана не только с финансовыми параметрами стоимости, но и с нефинансовыми показателями, которые учитываются при определении инвестиционной привлекательности акций³⁴. Корпоративная социальная ответственность компании, в том числе и реализация ESG-принципов, позволяет увеличивать стоимость бренда, которая напрямую влияет на инвестиционную привлекательность бизнеса³⁵, на уровень производительности труда и рост продаж³⁶. Отдельным направлением исследований является определение влияния нефинансовой отчетности на цену акций компании³⁷.

Принятие решений по инвестированию в ESG-ориентированные компании основывается с учетом нефинансовой отчетности. ESG-отчетность на данный момент является необязательной для публикации компаниями, однако рост внимания инвесторов к нефинансовой отчетности при принятии инвестиционных решений

³² Импакт-инвестиции: мировой опыт. ТАСС. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://tass.ru/obschestvo/12016141> (дата обращения: 24.02.2023).

³³ *Melas D., Nagy Z., Kulkarni P.* Factor investing and ESG integration. In: Jurzenko E., ed. *Factor investing: From traditional to alternative risk premia*. Amsterdam: Elsevier; 2017: 389–413; *Whelan T., Atz U., Clark C.* ESG and financial performance: Uncovering the relationship by aggregating evidence from 1,000 plus studies published between 2015–2020. NY: NYU STERN Center for sustainable business; 2021. 19 p. URL: https://www.stern.nyu.edu/sites/default/files/assets/documents/NYU-RAM_ESG-Paper_2021.pdf (дата обращения: 24.02.2023).

³⁴ *Ефимова О.В., Волков М.А., Королёва Д.А.* Анализ влияния принципов ESG на доходность активов: эмпирическое исследование // *Финансы: теория и практика*. 2021. № 4. С. 95–94; 82–97.

³⁵ *Жукова Н.Ю., Меликова А.Э.* Социальная ответственность бизнеса: усиление стоимости бренда и влияние на финансовые показатели компании. *Финансы: теория и практика*. 2021; 25 (1): 84–102. DOI: 10.26794/2587-5671-2021-25-1-84-102

³⁶ *Flammer C.* Does corporate social responsibility lead to superior financial performance? A regression discontinuity approach. *Management Science*. 2015; 61 (11): 2549–2568. DOI: 10.1287/mnsc.2014.2038

³⁷ *Федорова Е.А., Степнов И.М., Дрогвозов П.А., Рацупкина А.А., Ремесник А.А.* Влияние уровня раскрытия корпоративной социальной ответственности на цену акций: количественный и текстовый анализ // *Экономический журнал ВШЭ*. 2021. № 25 (3). С. 423–451.

не позволяет компаниям проигнорировать этот аспект. В России, несмотря на общественный запрос на нефинансовую информацию компаний, пока нет такой активной практики.



Рис. 4. Рост внимания инвесторов к нефинансовой отчетности при принятии инвестиционных решений³⁸

Концепция ESG продолжает развиваться и набирать популярность в мировой экономике. В ближайшие годы ожидается дальнейшее усиление требований к учету факторов ESG в деятельности компаний со стороны инвесторов, регуляторов и общественности. Кроме того, в некоторых странах уже принимаются законодательные акты, обязывающие компании раскрывать информацию о своей деятельности с учетом ESG-факторов. Создание сертифицированных программ, позволяющих удостовериться, что продукт или услуга соответствуют принципам ESG, становится новым направлением в оценке деятельности компании³⁹.

В XXI в. ESG-повестка занимает одно из первых мест при реализации национальной политики государства. В западных странах, таких как США и Европа, глобальный сдвиг в ESG-повестке проявляется в более жестких требованиях к компаниям и в более высоких стандартах в области устойчивого развития. Например, Европейский союз внедряет план «зеленого курса» для борьбы с изменением климата, который включает в себя цель достичь к 2050 г. нулевых выбросов углекислого газа⁴⁰.

Глобальный сдвиг в ESG-повестке означает изменение акцентов в обсуждении и принятии решений, связанных с устойчивым

³⁸ Нефтегазовая/нефтегазовая промышленность и глобальный климат. Повестка дня / EY. [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://www.ey.com/ru_ru/oil-gas/cis-oil-gas-industry-and-global-climate-agenda (дата обращения: 13.12.2022).

³⁹ Что будет с ESG? // Коммерсант. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://www.kommersant.ru/doc/5410238>(дата обращения: 20.12.2022).

⁴⁰ Wirth D.A. The Paris Agreement as a New Component of the UN Climate Regime. International Organisations // Research Journal. 2017. Vol. 12. № 4. P. 185–214.

развитием, в сторону более широкого и глобального подхода. Во-первых, все больше инвесторов и компаний признают важность учета ESG-факторов в своих стратегиях и принятии решений. Это происходит не только из соображений социальной ответственности, но и в связи с растущей убедительностью доказательств, что компании, учитывающие ESG-факторы, имеют более высокую финансовую производительность и меньшие риски. Во-вторых, государства все больше внедряют правовые и регуляторные меры, направленные на учет ESG-факторов. Например, в Европейском союзе в 2018 г. был принят пакет мер по устойчивому финансированию, включающий такие меры, как регулярные доклады компаний об учете ESG-факторов, обязательные стандарты для инвестиционных продуктов и т.д.⁴¹ В других странах также принимаются аналогичные меры поддержки глобального стандарта для учета ESG-факторов⁴². Наконец, потребители также становятся все более осознанными и требовательными в отношении ESG-факторов. Это приводит к тому, что компании, которые игнорируют эти факторы, могут столкнуться с отрицательными последствиями для своей репутации и бизнеса в целом.

На данный момент, несмотря на популярность данной концепции, в ней остаются фундаментальные пробелы. Во-первых, нет единых стандартов и нормативов, есть несколько сетей инициатив, которые предоставляют рекомендации по ESG-отчетности и оценке, но нет единого международного стандарта. Это означает, что компании могут самостоятельно определять свои приоритеты и стандарты для отчетности, что может привести к непрозрачности и недостатку надежности представленной информации. Во-вторых, так как нет единой методологии анализа, оценка ESG-данных часто является субъективной и может зависеть от точки зрения инвестора или аналитика. В-третьих, нефинансовая отчетность носит необязательный характер, поэтому информация часто бывает ограниченной. Наконец, появляется риск «зеленой мойки», когда компании используют отчетность, модернизируемую под ESG-рекомендации для демонстрации инвесторам своей деятельности в более позитивном ключе, чем она есть на самом деле. В целом, существует проблема транспарентности провайдеров ESG-оценок, которая заключается в том, что инвесторы и

⁴¹ ESG Ratings & Climate Search Tool — MSCI. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://www.msci.com/our-solutions/esg-investing/esg-ratings> (дата обращения: 24.02.2023).

⁴² RAEX Europe. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://www.raexpert.eu/> (дата обращения: 24.02.2023).

компании могут столкнуться с недостаточной информацией о том, как провайдеры ESG-оценок проводят свои исследования и как они делают свои выводы.

Особое значение в концепции уделяется учету ESG-рисков. ESG-риски (англ. ESG risks) — это риски, связанные с экологическими, социальными и управленческими факторами, которые могут повлиять на деятельность компании и ее финансовые показатели в долгосрочной перспективе. ESG-риски трансформируются в репутационные риски, которые влекут за собой трудности в привлечении инвестиций, повышение давления со стороны участников рынка, могут приводить к регуляторным штрафам и другим финансовым потерям. Поэтому для минимизации рисков многие компании и инвесторы уделяют все большее внимание ESG-факторам в своей деятельности.

Согласно оценке рейтингового агентства Moody's, в результате экономической стагнации в 2022 г., современное состояние повестки ESG привело к снижению выпуска всех видов «устойчивых» облигаций (включая зеленые, социальные и привязанные к показателям устойчивого развития) на 11% по сравнению с четвертым кварталом 2021 г.⁴³

Антироссийские санкции не исключают необходимость проведения российскими компаниями ESG-повестки. Россия не отказывается от стратегической цели — достичь углеродной нейтральности к 2060 г., однако в ситуации, когда зарубежные агентства останавливают свое сотрудничество с российскими компаниями, они переориентируются на национальные рейтинги и метрики.

Кроме того, интеграция ESG-фактора российскими компаниями происходит на фоне поиска новых рынков сбыта и способов повышения эффективности экономики⁴⁴. Поворот на Восток не исключает необходимости дальнейшего развития ESG-политики, так как Азиатско-Тихоокеанский регион является вторым после Европы по количеству инициатив ESG-регулируемого⁴⁵. В России актуальность ESG-повестки определяется социальными ценностями

⁴³ Что будет с ESG? // Коммерсант. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://www.kommersant.ru/doc/5410238> (дата обращения: 20.12.2022).

⁴⁴ Что будет с ESG? // Коммерсант. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://www.kommersant.ru/doc/5410238> (дата обращения: 20.12.2022).

⁴⁵ The Depth & Breadth of Regulatory Initiatives Across Regions in 2021. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://www.issgovernance.com/file/publications/iss-esg-the-depth-and-breadth-of-regulatory-initiatives-across-regions-in-2021.pdf> (дата обращения: 01.03.2023).

ми и ответственностью перед природой и обществом, интересами международной экономики и политическими мотивами⁴⁶.

Принятая странами Запада санкционная политика радикально меняет европейскую модель торговли и инвестиций, ее стратегической задачей становится сокращение экспортного потенциала рынка России за счет введения потолка цен на некоторые виды сырья. В результате создаются благоприятные условия для форсирования развития «зеленых технологий». Хотя действия, предпринимаемые недружественными западными государствами, противоречат «зеленой повестке», и реализуются как элемент сдерживания экономического роста России, тем не менее, они напрямую стимулируют развитие углеродной нейтральности и создают основу для следующего этапа реализации «зеленой повестки»⁴⁷. В этой ситуации главной составляющей российской политики является корректировка курса развития России. Поскольку при строительстве новых объектов инфраструктуры и переориентации сырьевого экспорта в восточные страны, российская экономика рискует сохранить зависимость от экспорта сырья с минимальной добавленной стоимостью. Таким образом, следует именно сегодня не останавливаться на пути формальной реализации концепции устойчивого развития, а совершить качественный переход к повышению эффективности использования всех экспортных ресурсов как для российской экономики, так и для блага нашей планеты.

Государственное управление в сфере реализации концепций ESG

Для успешного внедрения ESG-повестки необходима проактивная политика государства. На данный момент при отсутствии единых международных стандартов и требований проходит ее институционализация на национальном и региональном уровне.

Основными темами ESG-повестки, которые затрагиваются регулированием, являются:

- Зеленые таксономии.
- Раскрытие информации о климатических рисках.

⁴⁶ ESG: три буквы, которые меняют мир [Текст]: докл. к XXIII Ясинской (Апрельской) междунар. науч. конф. по проблемам развития экономики и общества, Москва, 2022 г. / *И.В. Ведерин, К.И. Головщинский, М.И. Давыдов, Б.Б. Петько, М.С. Сабирова, С.В. Терсков, Е.А. Шишкин*; под науч. ред. К.И. Головщинского; Нац. исслед. ун-т «Высшая школа экономики». М.: Изд. дом Высшей школы экономики, 2022. С. 28.

⁴⁷ *Сухарева М.А.* Углеродная нейтральность: перспективы развития и влияние на мировую экономику / *М.А. Сухарева, И.Н. Ленков, Ч. Пууй* // Вестн. Моск. ун-та. Сер. 21. Управление (государство и общество). 2022. № 3. С. 101–121.

- Стандартизация продукции.
- «Зеленые» ценные бумаги⁴⁸.

Так, Правительством Российской Федерации было принято постановление, утвердившее национальную таксономию «зеленых» и «адаптационных» проектов, схожую с европейской⁴⁹. Для регулирования вопроса публикации нефинансовой корпоративной отчетности Банк России разработал рекомендации по раскрытию нефинансовой отчетности⁵⁰, по учету ESG-факторов, решению вопросов устойчивого развития⁵¹, созданию в России методологической системы по развитию зеленых финансовых инструментов и проектов ответственного инвестирования⁵². На базе Российского союза промышленников и предпринимателей сформирован Национальный Регистр корпоративных нефинансовых отчетов⁵³. Российские компании (следует отметить передовых участников Повестки ESG, таких глобальных игроков в России, как Сбер, РЖД, Новатэк, ПАО Магнит, АФК Система, Центринвест банк, крупнейшие энергетические компании и др.) все чаще начинают сообщать о своих ESG-показателях и принципах.

⁴⁸ ESG: три буквы, которые меняют мир [Текст]: докл. XXIII Ясинской (Апрельской) междунар. науч. конф. по проблемам развития экономики и общества, Москва, 2022 г. / *И.В. Ведерин, К.И. Головицкий, М.И. Давыдов, Б.Б. Петько, М.С. Сабирова, С.В. Терсков, Е.А. Шишкин*; под науч. ред. К.И. Головицкого. Нац. исслед. ун-т «Высшая школа экономики». М.: Изд. дом Высшей школы экономики, 2022. С. 28.

⁴⁹ Постановление Правительства Российской Федерации от 21 сентября 2021. № 1587 «Об утверждении критериев проектов устойчивого (в том числе зеленого) развития в Российской Федерации и требований к системе верификации проектов устойчивого (в том числе зеленого) развития в Российской Федерации». URL: <http://static.government.ru/media/files/3hAvrI8rMjp19BApLG2cchmt35YBPH8z.pdf> (дата обращения: 01.03.2023).

⁵⁰ Информационное письмо о рекомендациях по раскрытию публичными акционерными обществами нефинансовой информации, связанной с деятельностью таких обществ. [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://www.cbr.ru/StaticHtml/File/117620/20210712_in-06-28_49.pdf (дата обращения: 01.03.2023).

⁵¹ Информационное письмо о рекомендациях по учету советом директоров публичного акционерного общества ESG-факторов, а также вопросов устойчивого развития. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.cbr.ru/crosscut/lawacts/file/5757> (дата обращения: 01.03.2023).

⁵² Концепция организации в России методологической системы по развитию зеленых финансовых инструментов и проектов ответственного инвестирования / Экспертный совет по рынку долгосрочных инвестиций при Банке России. Рабочая группа по вопросам ответственного финансирования (ESG-finance). М.: 2019. [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://cbr.ru/Content/Document/File/84163/press_04102019.pdf (дата обращения: 01.03.2023).

⁵³ Национальный Регистр корпоративных нефинансовых отчетов. [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://rspp.ru/sustainable_development/registr/ (дата обращения: 01.03.2023).

В 2020 г. Российская Федерация приняла национальный проект «Экология», в котором зафиксировано финансирование деятельности по защите окружающей среды⁵⁴.

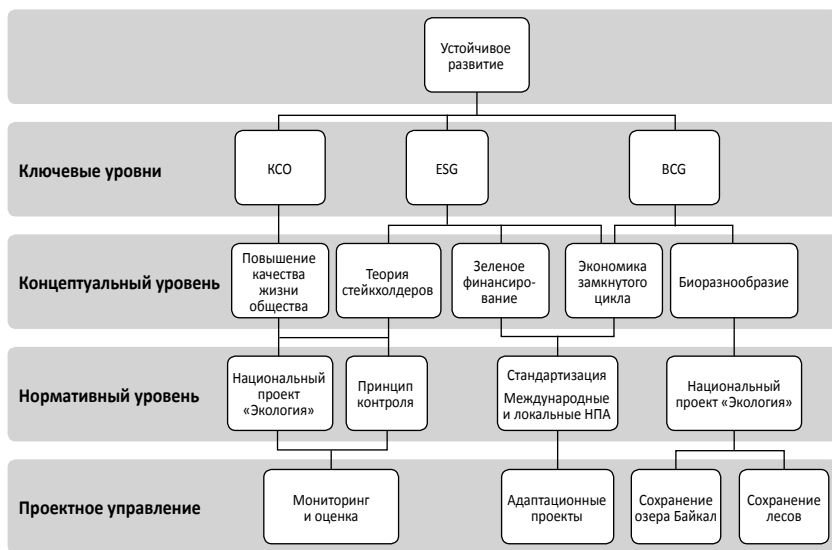


Рис. 5. Уровни проникновения концепции устойчивого развития в государственное и корпоративное управление⁵⁵

Соотношение концепции ESG с понятиями «экономика замкнутого цикла», «инвестиции социального воздействия» и «BCG-экономика»

С появлением новых технологий и модернизацией взглядов на устойчивое развитие в терминологическом поле все чаще встречаются такие понятия, как:

- «Экономика замкнутого цикла» (Circular Economy) — экономическая система, цель которой минимизировать отходы и максимизировать повторное использование и переработку ресурсов, отходы одного вида промышленности могут стать сырьем для другого;
- «Инвестиции социального воздействия» (Impact Investing) — форма инвестирования, направленная на достижение

⁵⁴ Национальный проект «Экология». [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://www.mnr.gov.ru/activity/directions/natsionalnyy_proekt_ekologiya/ (дата обращения: 01.03.2023).

⁵⁵ Источник: составлено авторами.

конкретных социальных или экологических целей, помимо получения финансовой выгоды;

- «BCG-экономика» — био-циркулярно-зеленая экономическая модель, новый подход к экономическому развитию, ориентированный на устойчивое развитие и защиту окружающей среды. Эта модель основывается на трех ключевых принципах: биоразнообразии, циркулярности и зеленой экономике.

Этими понятиями определена взаимосвязь факторов достижения целей устойчивого развития. Экономика замкнутого цикла (Circular Economy) и ESG — две взаимодополняющие позиции. Circular Economy основана на идее минимизации отходов и повторного использования ресурсов в производственных и потребительских процессах. Она направлена на создание экономической системы, в которой отходы считаются ценными ресурсами и максимально возвращаются в экономику. Это позволяет значительно снизить негативное воздействие на окружающую среду и уменьшить потребление природных ресурсов. При этом ESG является фреймворком, который используется компаниями и инвесторами для измерения и управления социальными, экологическими и управленческими рисками в рамках своей деятельности. ESG-факторы учитываются при принятии решений об инвестировании и могут включать такие аспекты, как эффективное использование ресурсов, соблюдение экологических норм, управление отходами и соблюдение прав работников.

Circular Economy и ESG направлены на создание более устойчивой экономической системы, учитывающей социальные и экологические факторы. Применение концепции Circular Economy может быть средством для повышения своих ESG-показателей, что, в свою очередь, повысит их конкурентоспособность и способность к привлечению ESG-ориентированных инвесторов.

Инвестиции социального воздействия (Impact Investing) и ESG тесно связаны и часто используются вместе для привлечения социально ответственных инвестиций. Оба подхода находятся в сфере инвестирования с учетом социальных, экологических и управленческих аспектов бизнеса. ESG-подход используется для оценки социальной ответственности компаний и управления рисками. ESG-критерии охватывают широкий спектр аспектов, таких как использование энергии, отходы, управление трудовыми ресурсами, этичность бизнеса и т.д. Инвесторы могут использовать ESG-критерии при принятии инвестиционных решений, чтобы выбрать компании, которые соответствуют их ценностям и инвестиционным стратегиям.

Инвестиции социального воздействия, с другой стороны, фокусируются на финансировании компаний и проектов, которые имеют целью решение социальных и экологических проблем. Это могут быть проекты охраны окружающей среды, развития местного сообщества, борьбы с бедностью и т.д. Инвесторы, которые выбирают инвестирование в социальное воздействие, стремятся не только получить прибыль, но и сделать социальный вклад.

Таким образом, инвестиции социального воздействия представляют собой часть концепции ESG, которая концентрируется только на социальных инвестициях.

ESG и BCG: общее и различное

Bio-Circular-Green (BCG) — технология построения экономики, объединяющая три концепции: биоэкономику, экономику замкнутого цикла и зеленую экономику, на основе которых создается более устойчивый тип экономической системы, способной справляться с вызовами изменения климата и нехватки ресурсов.

Био-циркулярно-зеленая экономическая модель (BCG-модель) и ESG-концепция взаимосвязаны, поскольку обе направлены на достижение устойчивого развития и улучшение экологических, социальных и управленческих аспектов бизнеса. Хотя BCG и биоэкономика имеют общую цель преобразования экономики в более устойчивую и экологически безопасную модель, они не тождественны⁵⁶.

Биоэкономика — понятие, которое описывает экономическую модель, основанную на использовании биологических ресурсов, биомассы, растительных и животных отходов, биотехнологий для производства биоэнергии, пищевых продуктов, лекарств и др.

Биоразнообразие является первым принципом BCG-модели. Оно означает сохранение и защиту разнообразия живых организмов и экосистем, которые обеспечивают экономические, экологические и социальные выгоды для общества. Циркулярность — второй принцип модели использования ресурсов и материалов в замкнутом цикле для минимизации отходов и удовлетворения потребности в новых материалах. Наконец, зеленая экономика — это третий принцип модели, предлагающий использовать экономические механизмы и инструменты для уменьшения негативного воздействия на окружающую среду и создания экономической стоимости.

⁵⁶ *Lim M. K., Lai M., Wang C., Lee S. Y.* Circular economy to ensure production operational sustainability: A green-lean approach. *Sustainable Production and Consumption*. P. 130–144. Doi: 10.1016/j.spc.2021.12.001

Таким образом, хотя BCG и биоэкономика имеют много общего, BCG представляет более широкий подход, включающий концепции зеленой экономики и экономики замкнутого цикла. BCG-модель и ESG-концепция являются взаимосвязанными и дополняют друг друга, поскольку ESG-концепция оценивает социальную, экологическую и управленческую деятельность компаний с точки зрения инвесторов и других заинтересованных сторон, с учетом рисков и возможностей, обусловленных экологической устойчивостью, социальной ответственностью и качеством управления компанией. BCG-модель ориентирована на достижение экологической и социальной устойчивости, а ESG-концепция помогает оценить устойчивость бизнеса в целом, и предоставляет инвесторам информацию для принятия инвестиционных решений.

Примером успешной реализации концепции BCG является производство биобазированного разлагаемого пластика, в основе которого лежит другой биоресурс. Традиционные пластмассы производятся из ископаемого топлива, и они не являются биоразлагаемыми, что приводит к загрязнению окружающей среды и истощению ресурсов. Биобазированные пластмассы изготавливаются из таких материалов, как кукуруза, сахарный тростник или картофельный крахмал, и могут быть переработаны или утилизированы без ущерба окружающей среде.

Концепция BCG поощряет использование биобазированных материалов и внедрение принципов циклической экономики в производство биобазированных пластиков, разработку технологий повторного использования и переработки отходов, создание систем производства с закрытым циклом, которые минимизируют отходы и энергопотребление, включают возобновляемые источники энергии в производственный процесс.

Заключение

BCG-модель управления представляет новый подход в организации экономики, ориентированной на устойчивость развития и защиту окружающей среды. Эта модель предлагает решение глобальных проблем мирового сообщества: изменения климата, потери биоразнообразия, усиления экономической несправедливости. Принципы BCG-модели могут помочь решить эти проблемы и создать более устойчивое, здоровое и справедливое будущее для всех. Реализация этой модели требует совместных усилий от правительств, бизнеса, научного сообщества и общественности в целом.

Проведенный анализ позволяет сделать вывод, что концепция устойчивого развития становится управленческим ориентиром бизнеса и правительства в России и в большинстве стран мира. В этой концепции устанавливается не только экономическая, но и социальная, и экологическая ответственность, что требует от компаний и правительства принятия комплексных мер для решения текущих проблем и защиты жизни и интересов будущих поколений. Необходимо, чтобы при разработке стратегии управления бизнес-компаниями и правительственными органами учитывали все аспекты концепции устойчивого развития.

В концепции устойчивого развития разработан комплексный подход, объединяющий частные решения существующих проблем с акцентом на социальную и управленческую составляющие, с глобальной ответственностью/заботой об окружающей среде, о сохранении биоразнообразия/жизни на нашей планете. Первостепенным условием реализации этого подхода являются научно обоснованные проекты рационального ответственного потребления, что, в свою очередь, требует существенной трансформации стратегии политического управления экономикой.

Органы государственной власти должны создать правовую и экономическую инфраструктуру для реализации концепции устойчивого развития, обеспечить прозрачность и ответственность политики в этой области.

Литература

Андропова И.В., Сахаров А.Г. Индекс устойчивого развития стран БРИКС: методологические аспекты // Вестн. международных организаций. 2022. Т. 17. № 3. С. 23–47. DOI: 10.17323/19967845-2022-03-02

Ефимова О.В., Волков М.А., Королёва Д.А. Анализ влияния принципов ESG на доходность активов: эмпирическое исследование // Финансы: теория и практика. 2021. № 4. С. 82–97.

ESG: три буквы, которые меняют мир [Текст]: докл. XXIII Ясинской (Апрельской) междунар. науч. конф. по проблемам развития экономики и общества, Москва, 2022 г. / *И.В. Ведерин, К.И. Головицкий, М.И. Давыдов, Б.Б. Петько, М.С. Сабирова, С.В. Терсков, Е.А. Шишкин.* Науч. ред. *К.И. Головицкого.* Нац. исслед. ун-т «Высшая школа экономики». М.: Изд. дом Высшей школы экономики, 2022. 138 с.

Жукова Н.Ю., Меликова А.Э. Социальная ответственность бизнеса: усиление стоимости бренда и влияние на финансовые показатели компании. Финансы: теория и практика. 2021;25(1):84-102. DOI: 10.26794/2587-5671-2021-25-1-84-102

Зелёная экономика и цели устойчивого развития для России: коллективная монография / под науч. ред. С.Н. Бобылёва, П.А. Кирюшина, О.В. Кудрявцевой. М.: Экономический факультет МГУ имени М.В. Ломоносова, 2019.

Сухарева М.А., Ленков И.Н., Ч. Пууй. Углеродная нейтральность: перспективы развития и влияние на мировую экономику // Вестн. Моск. ун-та. Сер. 21: Управление (государство и общество). 2022. № 3. С. 101–121.

Федорова Е.А., Степнов И.М., Дрогозов П.А., Ращупкина А.А., Ремесник А.А. Влияние уровня раскрытия корпоративной социальной ответственности на цену акций: количественный и текстовый анализ. Экономический журнал ВШЭ. 2021. № 25 (3). С. 423–451.

Bowen H. Social Responsibilities of the Businessman. NY: Harper and Row, 1953.

Horton S. Financing the Sustainable Development Goals // Achieving the Sustainable Development Goals. Abingdon, Oxon, New York. NY: Routledge, 2019. P. 206–225.

Flammer C. Does corporate social responsibility lead to superior financial performance? A regression discontinuity approach. Management Science. 2015; 61 (11): 2549–2568. DOI: 10.1287/mnsc.2014.2038

Lim M.K., Lai M., Wang C., Lee S.Y. Circular economy to ensure production operational sustainability: A green-lean approach. Sustainable Production and Consumption, 30, 2022, pp. 130–144. DOI: 10.1016/j.spc.2021.12.001

Melas D., Nagy Z., Kulkarni P. Factor investing and ESG integration // Jurczenko E., eds. Factor investing: From traditional to alternative risk premia. Amsterdam: Elsevier, 2017. P. 389–413;

Sinha R., Datta M., Ziolo M. Inclusion of ESG factors in investments and value addition: A meta-analysis of the relationship // Tarczyński W., Nermend K., eds. Effective investments on capital markets. Cham: Springer International Publishing, 2019. P. 93–109. DOI: 10.1007/978-3-030-21274-2_7

Whelan T., Atz U., Clark C. ESG and financial performance: Uncovering the relationship by aggregating evidence from 1,000 plus studies published between 2015–2020. New York: NYU STERN Center for sustainable business; 2021. 19 p.

Wirth D.A. The Paris Agreement as a New Component of the UN Climate Regime. International Organisations Research Journal, vol. 12, no 4 // Russian and English). DOI. 2017. T. 10. С. 1996–7845.

Статья поступила в редакцию 13.03.2023.

ПРАВОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ УПРАВЛЕНИЯ

DOI: 10.55959/MSU2073-2643-21-2023-2-68-84

И.Ю. Маньковский*

ЭВОЛЮЦИЯ СИСТЕМ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ ДОНЕЦКОЙ И ЛУГАНСКОЙ НАРОДНЫХ РЕСПУБЛИК (ОТ САМОПРОВОЗГЛАШЕНИЯ ДО ПРИНЯТИЯ В СОСТАВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ)**

В статье представлен сравнительный анализ развития систем исполнительной власти ДНР и ЛНР на первом (с 2014 по 2018/19 г.) и втором (с 2018/19 по 2022 г.) этапах становления государственности в самопровозглашенных республиках. Подробно исследуется правовой статус Глав Республик ДНР и ЛНР, правовой статус высших органов исполнительной власти в ДНР и ЛНР, их эволюция в процессе развития самопровозглашенных республик с 2014 по 2022 г. Исследуются функции органов исполнительной власти, которые стали основой формирования соответствующих систем органов исполнительной власти ДНР и ЛНР. Системы исполнительной власти включали министерства, государственные комитеты, являющиеся ведущими органами исполнительной власти в самопровозглашенных республиках. Службы, агентства и инспекции в ДНР выполняли менее заметную роль и находились в подчинении министерств и государственных комитетов. В ЛНР службы, агентства и инспекции осуществляли управленческие функции как самостоятельные органы исполнительной власти. Сравнение систем органов исполнительной власти и собственных им функций в ДНР и ЛНР с российской моделью построения исполнительной власти позволяет сделать вывод о их сближении на втором этапе развития самопровозглашенных республик.

Ключевые слова: исполнительная власть, система органов исполнительной власти, функции органов исполнительной власти, Донецкая Народная Республика, Луганская Народная Республики.

* Маньковский Иван Юрьевич — кандидат юридических наук, доцент юридического института Алтайского государственного университета, Барнаул, Россия; e-mail: man263@yandex.ru

** Статья подготовлена в рамках гранта Российского научного фонда № 23-28-00138 «Системы права признанных республик Донбасса: проблемы переходного состояния и пути достижения самодостаточности».

The article presents a comparative analysis of the development of the executive power systems of the DPR and the LPR at the first (from 2014 to 2018-19) and second (from 2018-19 to 2022) stages of statehood formation in the self-proclaimed republics. The legal status of the Heads of the Republics of the DPR and LPR, the legal status of the highest executive authorities in the DPR and LPR, their evolution in the process of development of the self-proclaimed republics from 2014 to 2022 is studied in detail. The functions of the executive authorities, which formed the basis for the formation of the corresponding systems of the executive authorities of the DPR and LPR, are investigated. The systems included ministries, state committees, which are the leading executive authorities in the self-proclaimed republics. Services, agencies and inspections in the DPR performed a less prominent role and were subordinate to ministries and state committees. In the LPR, services, agencies and inspections performed managerial functions as independent executive authorities. A comparison of the systems of executive authorities and their inherent functions in the DPR and LPR with the Russian model of building executive power allows us to conclude that they are converging at the second stage of the development of the self-proclaimed republics.

Keywords: executive power, system of executive authorities, functions of executive authorities, Donetsk People's Republic, Luhansk People's Republic.

Введение

В современном мире организация власти осуществляется в соответствии с теорией разделения властей, согласно которой исполнительная власть является обязательной, требующей конституционного закрепления сообразно с волеизъявлением народа. На основе общепринятых постулатов Съезды представителей административно-территориальных образований Донецкой и Луганской областей, выражая волю многонационального народа, провозгласили создание суверенных государств Донецкой Народной Республики (7 апреля 2014 г.) (далее — ДНР) и Луганской Народной Республики (27 апреля 2014 г.) (далее — ЛНР). Волеизъявление народа было выражено на референдумах и отражено в Декларациях о суверенитете республик. Это послужило условием для разработки и принятия Конституций (в ДНР 14 мая 2014 г.; ЛНР — 18 мая 2014 г.). Именно Конституции республик закрепляли их независимость и суверенность. Соответственно в таком статусе данные государства просуществовали вплоть до вхождения в состав Российской Федерации 4 октября 2022 г.¹ Однако государственный аппарат в

¹ О принятии в Российскую Федерацию Луганской Народной Республики и образовании в составе Российской Федерации нового субъекта — Луганской Народной Республики: Федеральный конституционный закон от 4 октября 2022 г. № 6 — ФКЗ // Российская газета. 5 окт. 2022.

республиках Донбасса в течение восьми лет подвергся серьезным изменениям². И в первую очередь это коснулось системы органов исполнительной власти.

Исполнительная власть занимает особое положение в системе государственной власти³. Именно от ее функционирования во многом зависит обеспечение устойчивого развития и процветание государства, особенно в период его становления. В юридической литературе исследуются вопросы государственно-властного механизма самопровозглашенных Донецкой Народной Республики и Луганской Народной Республики, о чем свидетельствуют теоретические изыскания в работах А.А. Поправко, Е.В. Охотского, В.В. Веденской, С.В. Рубина, Н.А. Бабичева и других авторов⁴. Вместе с тем вопросам становления и развития исполнительной власти в ДНР и ЛНР уделено незначительное внимание. Д.К. Медведев, Г.А. Борщевский и В.В. Веденская⁵, исследуя вопросы функционирования исполнительной власти самопровозглашенных республик, характеризуют ее как вид государственной власти, не выделяя особенности в зависимости от этапов развития государственности ДНР и

² Коваленко Т.С. Проблемы формирования правовой системы Луганской Народной Республики // Признание государств и правительств: материалы II Международной научно-практической конференции. Луганск. 28–29 сентября 2018. Луганск, 2018. С. 85–95.

³ Сальников В.И., Небольсин Ю.В. Проблемы государственного развития и управления в непризнанных государствах постсоветского пространства (на примере ДНР и ЛНР) // Регион: системы, экономика, управление. 2018. № 4 (43). С. 106.

⁴ Поправко А.А. Основные этапы становления и развития правовой системы Донецкой Народной Республики // Вестн. Луганской академии внутренних дел имени Э.А. Дидоренко. 2022. № 1 (12). С. 13–23; Охотский Е.В., Борщевский Г.А. Непризнанные Республики Донбасса: Правовые основы и особенности организации государственного управления // Публичное и частное право. 2019. № 2 (42). С. 38–58; Веденская В.В. Становление законодательства Донецкой Народной Республики // Вопросы российского и международного права. 2017. Том 7. № 8А. С. 115–129; Рубин С.В. Формирование правовой системы Донецкой Народной Республики в современных условиях // Актуальные проблемы правового, экономического и социально-психологического знания: теория и практика: материалы международной научно-практической конференции / Отв. ред. П. Подмаркова. Донецк, 2017. С. 26–34; Бабичева Н.А. Признаки государственности в контексте признания Луганской Народной Республики международным сообществом // Вестн. Костромского гос. ун-та. 2017. Т. 23. № 3. С. 234–238.

⁵ Медведев Д.К. Система органов исполнительной власти в Донецкой Народной Республике: понятие, принципы, структура, проблемы организации и совершенствования // Право Донецкой Народной Республики. 2019. № 1 (13). С. 105–110; Борщевский Г.А. Становление систем государственного управления и государственной службы в непризнанных государствах Донбасса // Право и управление. XXI век. 2019. № 1 (50). С. 51–60; Веденская В.В. Становление системы органов государственной исполнительной власти Донецкой Народной Республики // Matters of Russian and International Law. 2017. Vol. 7. Is. A.2. С. 5–23.

ЛНР. В исследовании на основе анализа теоретических и правовых источников выявлены общие и некоторые отличительные характеристики исполнительной власти каждой из республик на первом (2014 г. — 2018/19 гг.) и втором (2018/19 гг. — 2022 г.) этапах развития ДНР и ЛНР. Перестройка аппарата управления происходила в процессе изменения политического курса развития этих самопровозглашенных государств.

Высшие органы исполнительной власти

На первом этапе (с 2014 по 2018/19 г.) Донецкая и Луганская Народные Республики придерживались курса на самостоятельное развитие, что подтверждалось в Конституции Донецкой Народной Республики и Временном основном законе (конституции) Луганской Народной Республики. Ст. 56 и ст. 75 Конституции ДНР от 14 мая 2014 г. закрепляли осуществление исполнительной власти Главой ДНР, являющимся одновременно высшим должностным лицом и главой исполнительной власти, Советом Министров и иными органами исполнительной власти⁶. Аналогично в ст. 56 и ст. 75 Временного основного закона (Конституции) ЛНР от 18 мая 2014 г. закреплялась реализация исполнительной власти Главой ЛНР, который был не только высшим должностным лицом, но и главой исполнительной власти, Советом Министров и также иными органами исполнительной власти ЛНР⁷. К 2019 г. Народные Республики перенастроили вектор своего развития и направили усилия на построение государственного аппарата, явно ориентируясь на законодательство России. Ключевым моментом переориентации стало внесение изменений в Конституции ДНР и ЛНР, которые в первую очередь проявились в системе исполнительной власти. Так, в главу 6 Конституции ДНР, посвященную исполнительной власти, были внесены изменения 30 ноября 2018 г., а в главу 6 Конституции ЛНР изменения были внесены 31 июля 2019 г. Преобразования главным образом произошли в правовом статусе высших органов исполнительной власти новых Республик⁸.

⁶ Конституция Донецкой Народной Республики от 14 мая 2014 г. // Правительство Донецкой Народной Республики [Электронный ресурс]. URL: <https://pravdnr.ru/npa/konstitucziya-donesczkoj-narodnoj-respubliki/> (дата обращения: 06.04.2023).

⁷ Временный основной закон (Конституция) Луганской Народной Республики от 18 мая 2014 г. // Народный Совет Луганской Народной Республики [Электронный ресурс]. URL: <https://nslnr.su/zakonodatelstvo/normativno-pravovaya-baza/zakonodatelstvo/591/> (дата обращения: 06.04.2023).

⁸ Ашурков О.А., Орлова Н.А. О перспективных направлениях совершенствования законодательной базы Донецкой Народной Республики // Вестн. Института экономических исследований. 2016. № 3. С. 98.

На первом этапе развития самопровозглашенных республик организация их высших органов исполнительной власти имела определенные различия. Во-первых, ДНР и ЛНР возглавляли Главы Республик, которые одновременно являлись и главами исполнительной власти, но выборы этого органа имели определенные отличия. Так, согласно ст. 57 Конституции ЛНР Главу ЛНР избирали депутаты Верховного Совета ЛНР. Согласно же ст. 57 Конституции ДНР Глава ДНР избирался гражданами ДНР непосредственно. Во-вторых, Глава ДНР согласно ст. 75 Конституции ДНР мог совмещать или не совмещать свою должность с должностью Председателя Совета Министров ДНР. В состав Совета Министров ДНР входили соответственно Председатель Совета Министров, первые заместители и заместители, министры, а также в него могли войти руководители других органов исполнительной власти по решению Главы Республики. Глава же ЛНР в соответствии со ст. 56 Конституции ЛНР являлся высшим должностным лицом и главой исполнительной власти одновременно.

Во многом одинаковой была процедура формирования Совета Министров в ЛНР и ДНР. Председателей Советов Министров, первых заместителей и заместителей назначали Главы Республик с согласия Народного Совета ЛНР и соответственно Народного Совета ДНР. Данные органы рассматривали представленные кандидатуры в течение недели со дня внесения предложения. В случае отклонения представленной кандидатуры Главы Республик в десятидневный срок вносили новую кандидатуру. Примечательным является и то, что после двукратного отклонения кандидатуры Глава Республики назначал представленную или иную определенную им кандидатуру на соответствующую должность без согласия парламента.

На втором этапе развития органов исполнительной власти ДНР и ЛНР, наступившем после внесения изменений в Конституции ДНР и ЛНР в 2018 и 2019 гг., соответственно, произошло качественное изменение подхода к формированию исполнительной власти. Самопровозглашенные государства начали строить систему высших органов исполнительной власти по образцу Российской Федерации. Следует отметить, что конституции республик были дополнены новыми нормами, уточняющими статус высших органов исполнительной власти.

Особого внимания заслуживает факт изменения подхода к формированию исполнительной власти. Если до внесения изменений в конституции Глава Республики являлся непосредственно руководителем исполнительной власти и возглавлял Совет Мини-

стров Республики, то с 2018 г. (в ЛНР с 2019 г.) Главы Республик являлись, прежде всего, Главами своих государств, гарантами Конституций и обеспечивали согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти. Так, Глава ДНР, который в соответствии со ст. 56 Конституции ДНР от 14 мая 2014 г., был высшим должностным лицом и главой исполнительной власти ДНР, получил статус Главы государства, и это подтверждено в ст. 6 и ст. 75 Конституции ДНР (в редакции 2018 г.). Аналогично и Глава ЛНР, являющийся высшим должностным лицом и Главой исполнительной власти ЛНР, в соответствии со ст. 56 Конституции от 18 мая 2014 г. именовался Главой государства согласно ст. 6 и ст. 75 Конституции ЛНР (в редакции 2019 г.). Важно подчеркнуть, что в соответствии со ст. 57 Конституции ЛНР Глава Луганской Народной Республики избирался гражданами ЛНР на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании сроком на пять лет и не мог замещать эту должность более двух сроков подряд.

В 2018–2019 гг. произошли изменения и в статусе главного органа исполнительной власти ДНР и ЛНР — Совете Министров. Согласно ст. 75 Конституции ДНР (в редакции 2018 г.) и ст. 75 Конституции ЛНР (в редакции 2019 г.) исполнительную власть в ДНР и ЛНР осуществляли Правительства. Эти органы были определены в качестве постоянно действующих высших исполнительных органов государственной власти Республик. В состав Правительств входили Председатель Правительства, его заместители, министры и, как и ранее, по решению Глав Народных Республик в его состав могли быть включены руководители иных республиканских органов исполнительной власти.

Таким образом, на первом этапе с 2014 по 2018/19 г. формирование и развитие высших органов исполнительной власти в ДНР и ЛНР осуществлялось без ориентации на российский опыт. На втором этапе, на рубеже 2018–2019 гг., произошло реформирование высших органов исполнительной с ориентацией на российскую модель исполнительной власти.

Система органов исполнительной власти ДНР и ЛНР

Система органов исполнительной власти в самопровозглашенных республиках закреплялась в законах Республик. Так, система органов исполнительной власти Донецкой Народной Республики была установлена Законом ДНР от 24 апреля 2015 г. № 35-ІНС «О системе органов исполнительной власти Донецкой Народной Рес-

публики» (далее — Закон ДНР)⁹. Система же органов исполнительной власти Луганской Народной Республики была определена Законом ЛНР от 25 июня 2014 г. № 14-І «О системе органов исполнительной власти Луганской Народной Республики» (далее — Закон ЛНР)¹⁰. Указанные акты практически идентичны. В связи с этим рассмотрение вопросов о видах органов исполнительной власти и их функционала целесообразно рассмотреть на примере Донецкой Народной Республики с уточняющими примерами из законодательства Луганской Народной Республики¹¹.

Анализ Законов ДНР и ЛНР позволяет утверждать, что в основу построения системы органов исполнительной власти ДНР был положен функциональный принцип, в соответствии с которым проводилась административная реформа в России. Этот принцип закреплён в актах Российской Федерации и соответственно в законах новых республик. Так, в п. 2 Указа Президента РФ от 9 марта 2004 г. «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» (далее — Указ Президента РФ) определены шесть групп функций: по выработке государственной политики; принятию нормативных правовых актов; контролю; надзору; управлению государственным имуществом; оказанию государственных услуг¹². Законы ДНР и ЛНР специально не воспроизводили функции в виде отдельного списка, но содержание ст. 11 этих актов позволяет выделить в основном аналогичный российскому функционал: по проведению государственной политики; нормативно-правовому регулированию; контролю; надзору; оказанию государственных услуг; управлению государственным имуществом. Следует особо подчеркнуть, что в ст. 11 Закона ДНР перечень российского функционала дополнен правоприменительными функциями. Кроме этого, в отличие от системы органов исполнительной власти Российской

⁹ О системе органов исполнительной власти Донецкой Народной Республики: Закон Донецкой Народной Республики от 25 апреля 2015 г. № 35-ІНС // Народный Совет Донецкой Народной Республики [Электронный ресурс]. URL: <https://dnrsovnet.su/zakon-dnr-o-sisteme-organov-ispolnitelnoj-vlasti/>.

¹⁰ О системе органов исполнительной власти Луганской Народной Республики: Закон Луганской Народной Республики от 25 июня 2014 г. № 14-І // Правительство Луганской Народной Республики [Электронный ресурс]. URL: <https://sovmin-lnr.ru/ukaz-o-strukture-ispolnitelnyh-organov.pdf> (дата обращения 20.02.2023).

¹¹ Мягкая А.А. Законодательное регулирование системы нормативных правовых актов в Луганской Народной Республике // Актуальные проблемы права: теория и практика. 2016. № 35. С. 195–208.

¹² О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти: Указ Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314 (в редакции от 20 ноября 2020 г. № 719) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2004. № 11. Ст. 945.

Федерации, где вид органа исполнительной власти predetermined осуществяемыми им функциями, в Законах ДНР и ЛНР группы функций распределялись между органами исполнительной власти без четкого структурирования системы функций¹³.

Следовательно, при ориентации на российский функциональный подход к формированию системы органов исполнительной власти в ДНР и ЛНР закрепляли не только более обширный функционал, но и более развернутую систему органов исполнительной власти, в отличие от Российской, где согласно Указу Президента РФ выделены федеральные министерства, федеральные службы и федеральные агентства. В ДНР (согласно ст. 9 Закона ДНР) в систему органов исполнительной власти в период с 2014 по 2022 г. входили Правительство ДНР; министерства ДНР; государственные комитеты ДНР; службы ДНР; агентства ДНР; инспекции ДНР и иные органы исполнительной власти ДНР. Важно подчеркнуть, что в ЛНР были образованы и функционировали все нормативно установленные виды органов исполнительной власти в отличие от ДНР. Ст. 11 Закона ДНР наряду с понятиями соответствующих видов органов исполнительной власти устанавливала и определенную систему функций. В дальнейшем система функций была конкретизирована в положениях об этих органах.

Министерства ДНР и ЛНР

Министерство ДНР в соответствии с Законом ДНР являлось исполнительным органом с самым широким набором управленческих полномочий, поскольку наряду с функциями ему предписывалось осуществление отраслевого и межотраслевого управления, а также выполнение координации деятельности других органов исполнительной власти¹⁴. В частности, в ст. 11 Закона ДНР было установлено, что министерство ДНР являлось республиканским органом исполнительной власти ДНР, проводящим государственную политику и осуществляющим функции по нормативно-правовому регулированию, контролю, надзору в установленной сфере деятельности, отраслевое и межотраслевое управление в наиболее важных отраслях и установленных сферах деятельности, оказанию

¹³ Анастасов А.И. Перспективы интеграции непризнанных республик (на примере ДНР) // Донецкие чтения 2016 г. Образование, наука и вызовы современности / Под общей редакцией С.В. Беспаловой. Донецк, 2016. С. 228–230.

¹⁴ Ноздрачев А.Ф. Институт органов исполнительной власти: основные идеи обновления // Административное право. Теория и практика. Укрепление государства и динамика социально-экономического развития: материалы научной конференции / Отв. ред. Ю.А. Тихомиров. М., 2002. С. 115.

услуг и управлению государственным имуществом, а также координирующим в установленных случаях деятельность в этой сфере иных органов исполнительной власти ДНР.

Данная система функций министерств ДНР подтверждалась в положениях об этих органах. Однако чаще всего в положениях о соответствующих органах в понятии федерального министерства вся система функций непосредственно не закреплялась. Она раскрывалась через задачи и полномочия того или иного министерства. В частности, Положение о Министерстве здравоохранения ДНР от 10 января 2015 г. № 1-33 (п. 1), закрепляя понятие этого органа, называло непосредственно всего две функции, а именно функции по формированию и реализации государственной политики и по нормативно-правовому регулированию в сфере здравоохранения. Однако Раздел 2 этого Положения, определяя задачи Министерства здравоохранения ДНР, раскрывал весь его функционал. Так, контрольные и надзорные полномочия обнаруживаются в п. 2.1.6. В частности, Министерство здравоохранения ДНР должно было осуществлять организацию производства, создание, хранение, контроль качества, реализацию, оборот и уничтожение лекарственных средств, п. 2.1.21 закреплял управленческое полномочие в виде установления государственных стандартов в сфере здравоохранения. Функции по управлению государственным имуществом проявляются в п. 1.6, где было зафиксировано, что имущество Министерства здравоохранения являлось государственной собственностью и закреплялось за ним на праве оперативного управления. Координационная функция была отражена в п. 2.1.9, который устанавливал полномочия Министерства по контролю за деятельностью иных органов исполнительной власти в области здравоохранения¹⁵.

В Луганской Народной Республике правовой статус Министерства здравоохранения ЛНР (далее — Минздрав ЛНР) урегулирован в Положении о Министерстве здравоохранения Луганской Народной Республики от 11 апреля 2017 г. № 172/17¹⁶. Соглас-

¹⁵ Положение о Министерстве здравоохранения Донецкой Народной Республики: Постановление Совета Министров Донецкой Народной Республики от 10 января 2015 г. № 1-33 // Правительство Донецкой Народной Республики [Электронный ресурс]. URL: <https://pravdnr.ru/npa/postanovlenie-pravitelstvadoneczkoj-narodnoj-respubliki-ot-17-fevralya-2020-goda-№-6-5-ob-utverzhdenii-polozheniya-o-ministerstve-zdravooxraneniya-doneczkoj-narodnoj-respubliki-v-novoj/> (дата обращения 20.03.2023).

¹⁶ Положение о Министерстве здравоохранения Луганской Народной Республики: Постановление Совета Министров Луганской Народной Республики от 11 апреля 2017 г. № 172/17 // Правительство Луганской Народной Республики [Электронный ресурс]. URL: https://sovminlnr.ru/docs/2021/04/12/doc_172_17.pdf (дата обращения 20.03.2023).

но этому документу закрепление системы функций Минздрава ЛНР происходило по аналогии с ДНР. В определении органа (п. 1.1) приводились функции по формированию и обеспечению государственной политики и по осуществлению нормативно-правового регулирования в сфере здравоохранения, обращения лекарственных средств для медицинского применения. Другие функции, свойственные Минздраву ЛНР, раскрывались в Положении о нем, но в иной последовательности и более обстоятельной интерпретации, чем в ДНР. Так, контрольно-надзорные функции нашли отражение в п. 3.1.4.22, где за Минздравом ЛНР закреплялось осуществление государственного контроля в сфере здравоохранения. Функция по осуществлению государственного управления выявляется в п. 3.1.4.3. Минздрав ЛНР осуществлял и функции главного распорядителя и получателя средств государственного бюджета, предусмотренных на содержание Министерства и выполнение возложенных на него задач и функций. Функции по управлению государственным имуществом содержались в п. 1.9. В частности, установлено, что имущество Минздрава ЛНР являлось собственностью ЛНР и закреплялось за ним на праве оперативного управления. Координационная деятельность в отношении иных органов исполнительной власти обнаруживается в п. 2.1.10. Министерство уполномочивалось также на координацию деятельности других органов государственной власти в сфере здравоохранения.

Таким образом, функции министерств в ДНР и ЛНР были закреплены в соответствующих законах и конкретизированы в положениях об этих органах. Однако в положениях отсутствовали четкие определения министерств, которые бы содержали перечень всех функций, свойственных министерствам ДНР и ЛНР.

Государственные комитеты ДНР и ЛНР

Как и министерства, государственные комитеты ДНР обладали аналогичным функционалом. Однако они были лишены функций по отраслевому и межотраслевому управлению и координационной деятельности в отношении других органов исполнительной власти. Это подтверждается в ст. 11 Закона ДНР, закрепляющей норму о том, что государственный комитет ДНР являлся органом исполнительной власти ДНР, проводящим политику и осуществляющим функции по нормативно-правовому регулированию, контролю и надзору в установленной сфере деятельности, оказанию государственных услуг и управлению государственным имуществом, если это предусмотрено положением о государственном комитете.

Перечисленные функции отражались в задачах и полномочиях, закрепленных в положениях о государственных комитетах. Однако обращает на себя внимание тот факт, что Закон ДНР допускал отсутствие у государственного комитета функции по управлению государственным имуществом. Но фактически рассматриваемые органы обладали всем функциональным набором, указанным в Законе ДНР. Так, Положение о Государственном Комитете горного и технического надзора ДНР (далее — Гортехнадзор ДНР) от 29 мая 2020 г. № 25-1 при определении этого органа указывало лишь три его функции: по осуществлению государственной политики в сфере промышленной безопасности; осуществлению охраны труда (функция контроля); осуществлению государственного горного надзора. Понятие указанного Комитета не отражало весь набор функций, свойственных государственным комитетам ДНР. Функционал дополнен в Разделе 2 «Полномочия» Положения о Гортехнадзоре ДНР, а именно, функция по осуществлению нормативно-правового регулирования находит подтверждение в п. 2.1.3 Положения о Гортехнадзоре ДНР. Гортехнадзор ДНР в установленной сфере деятельности принимал нормы и правила в области промышленной безопасности. Вместе с этим Гортехнадзор ДНР имел и обширные полномочия в области оказания государственных услуг. В том числе, согласно п. 2.3.1 пп. 1 Положения о Гортехнадзоре ДНР, этот орган выдавал лицензии на осуществление такого вида хозяйственной деятельности как проведение экспертизы промышленной безопасности. Функция по управлению государственным имуществом также закреплялась за Гортехнадзором ДНР. П. 3.3.18 Положения устанавливал осуществление функции по управлению объектами собственности, закрепленными за Гортехнадзором ДНР, являющимися объектами собственности ДНР, которые находились в оперативном управлении этого органа¹⁷.

В Луганской Народной Республике правовой статус Государственного комитета тарифного и ценового регулирования ЛНР устанавливался в Положении о Государственном Комитете тарифного и ценового регулирования ЛНР от 23 августа 2016 г. № 445¹⁸.

¹⁷ Положение о Государственном комитете горного и технического надзора Донецкой Народной Республики: Постановление Правительства Донецкой Народной Республики от 29 мая 2020 г. № 25-1 // Государственный комитет горного и технического надзора Донецкой Народной Республики [Электронный ресурс]. URL: http://gkgtn.ru/New%20Folder/Положение%20о%20Комитете%20_2021.pdf.

¹⁸ Положение о Государственном комитете тарифного и ценового регулирования Луганской Народной Республики: Постановление Совета Министров Луганской Народной Республики от 23 августа 2016 г. № 445 // Правительство

П. 1.1 Положения устанавливал, что Государственный комитет тарифного и ценового регулирования ЛНР являлся органом государственной власти ЛНР, осуществляющим функции по государственному регулированию в сферах электроэнергетики, теплоснабжения, предоставления услуг пассажирского транспорта, грузоперевозок железнодорожным транспортом и т.д. Соответственно в понятии органа отражена также не вся система функций. Они раскрываются в других пунктах Положения об этом органе, но в иной последовательности, не в полном объеме, исключая при этом из общего перечня функцию по предоставлению государственных услуг. Так, функция формирования и обеспечения реализации государственной политики в сферах функционирования рынков электрической энергии была установлена в п. 3.1 Положения. П. 3.6 закреплял за Комитетом осуществление контрольной функции в отношении целевого использования средств в результате реализации лицензированной деятельности субъектами естественных монополий. Функция управления государственным имуществом проявляется в п. 1.7, где установлено, что имущество Комитета является собственностью Луганской Народной Республики и закреплялось за ним на праве оперативного управления. Однако за Государственным комитетом тарифного и ценового регулирования ЛНР не была закреплена функция по предоставлению государственных услуг в установленной сфере ведения.

Следовательно, в понятиях государственных комитетов, закрепляемых в положениях об этих органах в ДНР и ЛНР, отсутствовала часть функций, которые опосредованно можно было обнародовать в конкретизирующих нормах.

Службы, агентства и инспекции ДНР и ЛНР

Образование служб, агентств и инспекций было предусмотрено Законом ДНР. В ст. 11 предлагалось под службой понимать орган исполнительной власти Донецкой Народной Республики, осуществляющий функции по оказанию государственных услуг, а также специальные функции в установленной сфере деятельности. Агентство наделялось функциями по оказанию государственных услуг; управлению государственным имуществом; правоприменительными функциями, при этом содержался запрет на наделение такого органа контрольными и надзорными функциями. Инспекцию предлагалось понимать в качестве органа, осуществляющего

Луганской Народной Республики [Электронный ресурс]. URL: <http://sovminlnr.ru/aktu-soveta-ministrov/postanovlenia/22232> (дата обращения 20.03.2023).

только контрольные и надзорные функции. Однако формирование и статус этих органов в реальных условиях имели существенные отличия.

Во-первых, в период с 2014 по 2022 г. службы в ДНР образовывались как органы подконтрольные министерствам или государственным комитетам. Так, в ДНР была образована Государственная служба по делам семьи и детей ДНР. Согласно Положению от 9 декабря 2014 г. № 37 Государственная служба по делам семьи и детей являлась органом исполнительной власти ДНР, осуществляющим в пределах своей компетенции реализацию государственной политики в сфере защиты прав, свобод и законных интересов детей, социальной поддержки семьи. Координацию ее деятельности осуществляло Министерство труда и социальной политики ДНР¹⁹. Во-вторых, инспекции в ДНР образовывались только в составе министерств или государственных комитетов. Так, в составе Министерства труда и социальной политики ДНР была сформирована Государственная инспекция по вопросам соблюдения законодательства о труде. Данная инспекция не имела статуса самостоятельного органа исполнительной власти и действовала от имени министерства²⁰. В-третьих, агентства вообще не были созданы, поэтому являлись потенциально возможными органами.

Образование служб, агентств и инспекций в Луганской Народной Республике было predeterminedено в Законе ЛНР, так же как и в ДНР. Однако их фактический перечень был установлен Указом Главы Луганской Народной Республики от 28 декабря 2018 г. № УГ-918/18²¹. В отличие от ДНР, в ЛНР были образованы все виды органов исполнительной власти, наделенные при этом самостоятельным статусом. Данный Указ Главы предусматривал наличие

¹⁹ Положение о Государственной службе по делам семьи детей: Указ Главы Донецкой Народной Республики от 9 декабря 2014 г. № 37 // Правительство Донецкой Народной Республики [Электронный ресурс]. URL: <https://pravdnr.ru/npa/postanovlenie-soveta-ministrov-doneczkoj-narodnoj-respubliki-ot-27-fevralya-2015-g-№-2-24-ob-utverzhenii-polozheniya-i-struktury-gosudarstvennoj-sluzhbe-po-delam-semi-i-detej-doneczkoj/> (дата обращения 20.03.2023).

²⁰ Положение о Государственной инспекции по вопросам соблюдения законодательства о труде Донецкой Народной Республики: Указ Главы Донецкой Народной Республики от 4 июня 2015 г. № 234 // Правительство Донецкой Народной Республики [Электронный ресурс]. URL: <https://gisnpa-dnr.ru/npa/0001-234-20150604/> (дата обращения 20.03.2023).

²¹ О структуре исполнительных органов государственной власти Луганской Народной Республики: Указ Главы Луганской Народной Республики от 28 декабря 2018 г. № УГ-918/18 // Правительство Луганской Народной Республики [Электронный ресурс]. URL: <https://sovminlr.ru/ukaz-o-strukture-ispolnitelnyh-organov.pdf> (дата обращения 20.03.2023).

четырёх служб, одного агентства, одной инспекции и пяти иных органов исполнительной власти, исключая администрации городов и районов, которые указ также относил к органам государственной власти (п. 2.6). Правовой статус этих органов, так же как и в ДНР, раскрывался через их функции в положениях об этих органах.

Согласно п. 1.1 Положения о Государственной архивной службе ЛНР, данный орган являлся органом исполнительной власти Луганской Народной Республики, осуществляющим функции в сфере архивного дела и делопроизводства²². Как видно, формулировка является неопределенной. Конкретные функции нашли отражение в Разделе 2 «Основные задачи Службы». Так, п. 2.1 Положения устанавливал в качестве отдельной функции органа формирование и обеспечение реализации государственной политики в области архивного дела и делопроизводства. Функция координации деятельности иных органов исполнительной власти нашла закрепление в п. 2.3. В частности, указанная Служба осуществляла координацию деятельности органов государственной власти в сфере архивного дела и делопроизводства.

Согласно ст. 12 Закона ЛНР агентство ЛНР — это исполнительный орган государственной власти Луганской Народной Республики, осуществляющий в установленной сфере деятельности функции по оказанию государственных услуг, по управлению государственным имуществом и правоприменительные функции, за исключением функций по контролю и надзору. Правовой статус Агентства по государственным резервам Луганской Народной Республики (далее — Госрезерв ЛНР) был установлен Положением от 7 июня 2016 г. № 293²³. Согласно п. 1.2 Госрезерв ЛНР является исполнительным органом государственной власти, осуществляющим функции по оказанию государственных услуг в сфере управления государственным материальным резервом. В понятии этого органа не нашли отражение все его функции. Раздел 3 Положения закреплял за Госрезервом ЛНР функцию по осуществлению главного распорядителя и получателя средств Государственного бюджета

²² Положение о Государственной архивной службе Луганской Народной Республики: Постановление Совета Министров Луганской Народной Республики от 12 апреля 2016 г. № 169 // Правительство Луганской Народной Республики [Электронный ресурс]. URL: <https://sovminlnr.ru/akt/15.04.2016/169.pdf> (дата обращения 20.03.2023).

²³ Положение об агентстве по государственным резервам Луганской Народной Республики: Постановление Совета Министров Луганской Народной Республики от 7 июня 2016 г. № 293 // Агентство по государственным резервам Луганской Народной Республики [Электронный ресурс]. URL: <https://gosrezervlnr.ru/polozhenie.html> (дата обращения 20.03.2023).

ЛНР (п. 3.3) и функцию участия в формировании и обеспечении реализации государственной политики в сфере государственного материального резерва (п. 2.1)²⁴.

Согласно ст. 12 Закона ЛНР инспекция ЛНР — исполнительный орган государственной власти Луганской Народной Республики, осуществляющий в установленной сфере деятельности функции по контролю и надзору. Правовое положение Инспекции труда Луганской Народной Республики было установлено Положением от 4 июня 2021 г. № 485/21²⁵. Согласно п. 1.1 Инспекция труда Луганской Народной Республики являлась исполнительным органом государственной власти, осуществляющим функции по государственному надзору за соблюдением трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права, за исключением контроля и надзора за соблюдением законодательства в области охраны труда.

Таким образом, в ДНР с 2014 по 2022 г. несмотря на нормативное закрепление возможности создания таких органов как службы, агентства и инспекции, они оказались практически невостребованными. Напротив, в ЛНР при аналогичной ситуации эти виды органов были созданы и активно функционировали.

Заключение

За восьмилетний период были сформированы и прошли сложный путь развития системы исполнительной власти Донецкой Народной Республики и Луганской Народной Республики. В ходе процесса становления системы исполнительной власти ДНР и ЛНР отчетливо прослеживаются два этапа в развитии высших органов исполнительной власти. Первый этап, ограниченный рамками 2014 — 2018/19 гг., характеризуется стремлением самопровозглашенных республик построить собственную систему органов исполнительной власти. Отличительной чертой второго этапа (с 2018/19 по 2022 г.) явилось изменение ориентиров государственного строительства в ДНР и ЛНР. Отчетливо видна переориентация на рос-

²⁴ *Залепухина Е.В.* Формирование нормативно-правовой базы системы государственных закупок в ЛНР // Экономика. Менеджмент. Инновации. 2020. № 1 (25). С. 43.

²⁵ Положение о государственной инспекции труда Луганской Народной Республики: Постановление Правительства Луганской Народной Республики от 4 июня 2021 г. № 485/21 // Правительство Луганской Народной Республики [Электронный ресурс]. URL: <https://sovminlnr.ru/akty-soveta-ministrov/postanovleniya/24586-ob-utverzhenii-polozeniya-o-gosudarstvennoy-inspekciitrua-luganskoj-narodnoj-respubliki.html> (дата обращения 20.03.2023).

сийскую модель исполнительной власти с четко определенным, но более обширным функционалом системы органов исполнительной власти и более развернутой системой органов исполнительной власти, в которой ключевую роль играли министерства и государственные комитеты как центральные органы управления. В итоге система органов исполнительной власти ДНР и ЛНР была еще не готова к полной интеграции в Российскую правовую систему, но практически ориентирована на российскую модель построения системы исполнительной власти.

Список литературы

Анастасов А.И. Перспективы интеграции непризнанных республик (на примере ДНР) // Донецкие чтения 2016 г. Образование, наука и вызовы современности / Под общей редакцией С.В. Беспаловой. Донецк, 2016. С. 228–230.

Ашурков О.А., Орлова Н.А. О перспективных направлениях совершенствования законодательной базы Донецкой Народной Республики // Вестн. Института экономических исследований. 2016. № 3.

Бабичева Н.А. Признаки государственности в контексте признания Луганской Народной Республики международным сообществом // Вестн. Костромского гос. ун-та. 2017. Т. 23. № 3. С. 234–238.

Борщевский Г.А. Становление систем государственного управления и государственной службы в непризнанных государствах Донбасса // Право и управление. XXI век. 2019. № 1 (50). С. 51–60.

Веденская В.В. Становление законодательства Донецкой Народной Республики // Вопросы российского и международного права. 2017. Том 7. № 8А. С. 115–129.

Веденская В.В. Становление системы органов государственной исполнительной власти Донецкой Народной Республики // Matters of Russian and Internation Law. 2017. Vol. 7. № А.2. С. 5–23.

Заленухина Е.В. Формирование нормативно-правовой базы системы государственных закупок в ЛНР // Экономика. Менеджмент. Инновации. 2020. № 1 (25).

Коваленко Т.С. Проблемы формирования правовой системы Луганской Народной Республики // Признание государств и правительств: материалы II Международной научно-практической конференции. Луганск. 28–29 сентября 2018. Луганск, 2018. С. 85–95.

Медведев Д.К. Система органов исполнительной власти в Донецкой Народной Республике: понятие, принципы, структура, проблемы организации и совершенствования // Право Донецкой Народной Республики. 2019. № 1 (13). С. 105–110.

Мягкая А.А. Законодательное регулирование системы нормативных правовых актов в Луганской Народной Республике // Актуальные проблемы права: теория и практика. 2016. № 35. С. 195–208.

Ноздрачев А.Ф. Институт органов исполнительной власти: основные идеи обновления // Административное право. Теория и практика. Укрепление государства и динамика социально-экономического развития: материалы научной конференции / Отв. ред. Ю.А. Тихомиров. М., 2002.

Охотский Е.В., Борищевский Г.А. Непризнанные Республики Донбасса: Правовые основы и особенности организации государственного управления // Публичное и частное право. 2019. № 2 (42). С. 38–58.

Поправко А.А. Основные этапы становления и развития правовой системы Донецкой Народной Республики // Вестн. Луганской академии внутренних дел имени Э.А. Дидоренко. 2022. № 1 (12). С. 13–23.

Рубин С.В. Формирование правовой системы Донецкой Народной Республики в современных условиях // Актуальные проблемы правового, экономического и социально-психологического знания: теория и практика: материалы международной научно-практической конференции / Отв. ред. П. Подмаркова. Донецк, 2017. С. 26–34.

Сальников В.И., Небольсин Ю.В. Проблемы государственного развития и управления в непризнанных государствах постсоветского пространства (на примере ДНР и ЛНР) // Регион: системы, экономика, управление. 2018. № 4 (43).

Статья поступила в редакцию 28.03.2023.

ГЛОБАЛЬНОЕ УПРАВЛЕНИЕ

DOI: 10.55959/MSU2073-2643-21-2023-2-85-103

А.О. Наумов, Д.В. Демин*

ПОЛИТИКА РОССИИ В ОТНОШЕНИИ «РЕВОЛЮЦИИ РОЗ» В ГРУЗИИ

Статья посвящена исследованию политики России в отношении «революции роз», состоявшейся в ноябре 2003 г. в Грузии. Она стала первой «цветной революцией» на постсоветском пространстве, в ходе которой комплекс технологий по смене политических режимов, тремя годами ранее апробированный в Сербии, вновь продемонстрировал свою эффективность. Несмотря на то, что многие аспекты этой «цветной революции» на сегодняшний день получили достойное освещение в научной литературе, позиция и политика России в отношении данного государственного переворота до сих пор остаются практически не изученными. В статье дается обзор российско-грузинских отношений в постсоветский период, анализируется реакция российских властей на состоявшиеся 2 ноября 2003 г. парламентские выборы в Грузии, оцениваются и систематизируются заявления и конкретные шаги российских политиков и дипломатов в ходе осуществления «революции роз». В исследовании использованы документы Архива внешней политики Российской Федерации, многие из которых впервые вводятся в научный оборот, электронные ресурсы органов государственной власти России, материалы ведущих российских и зарубежных СМИ. Сделан вывод, что с целью сохранения политической стабильности в Грузии Москва заняла нейтральную позицию и даже способствовала урегулированию внутреннего кризиса в стране, однако в результате «цветной революции» к власти в Тбилиси пришли антироссийские силы, политика которых впоследствии привела к значительному ухудшению российско-грузинских отношений и к обострению ситуации в регионе Южного Кавказа в целом.

Ключевые слова: «цветные революции», «революция роз», Грузия, постсоветское пространство, российско-грузинские отношения, Шеварднадзе, Саакашвили, Бурджанадзе, Абашидзе.

* *Наумов Александр Олегович* — доктор исторических наук, доцент факультета государственного управления МГУ имени М.В. Ломоносова; *e-mail:* naumova@my.msu.ru

Демин Дмитрий Владимирович — аспирант факультета государственного управления МГУ имени М.В. Ломоносова; *e-mail:* ivioa4@mail.ru

The article is devoted to the study of Russia's policy towards the Rose revolution, which took place in November 2003 in Georgia. It became the first color revolution in the post-Soviet space, during which a complex of technologies for changing political regimes, tested in Serbia three years earlier, again demonstrated its effectiveness. Despite the fact that many aspects of this color revolution have received decent coverage in the scientific literature to date, the position and policy of the Russian state in relation to this coup d'état still remain virtually unexplored. The article provides an overview of Russian-Georgian relations in the post-Soviet period, analyzes the reaction of the Russian authorities to the parliamentary elections held on November 2, 2003 in Georgia, evaluates and systematizes the statements and concrete steps of Russian politicians and diplomats during the implementation of the Rose revolution. The authors used documents from the Archive of Foreign Policy of the Russian Federation, many of which are being introduced into scientific circulation for the first time, electronic resources of Russian state authorities, materials from leading Russian and foreign media. It is concluded that in order to preserve political stability in Georgia, Moscow took a neutral position and even contributed to the settlement of the internal crisis in the country, but as a result of the color revolution anti-Russian forces came to power in Tbilisi, whose policy subsequently led to a significant deterioration of Russian-Georgian relations and to an aggravation of the situation in the South Caucasus region as a whole.

Key words: Color revolutions, Rose revolution, Georgia, post-Soviet space, Russian-Georgian relations, Shevardnadze, Saakashvili, Burjanadze, Abashidze.

В 2023 г. исполняется двадцать лет с тех пор, как на постсоветском пространстве произошла первая «цветная революция» — «революция роз» в Грузии. В ходе подготовки и осуществления данного государственного переворота его организаторы использовали набор технологий, с помощью которых тремя годами ранее был отстранен от власти президент Югославии Слободан Милошевич. В ходе свержения Эдуарда Шеварднадзе методики ненасильственной борьбы вновь продемонстрировали высокую эффективность, позволив радикальным оппозиционерам буквально за двадцать дней демонтировать находившийся у власти почти десятилетие правящий режим.

За последние годы «революция роз» не раз оказывалась объектом изучения специалистов. Так, отечественные авторы всесторонне рассмотрели ее причины и предпосылки¹, роль внешних факторов, в том числе публичной дипломатии США², определи-

¹ Мацаберидзе М. «Революция роз» и страны Южного Кавказа // Центральная Азия и Кавказ. 2005. № 2 (38).

² Теленьга М.П. Публичная дипломатия США и безопасность суверенного государства (на примере «революции роз» в Грузии 2003 года) // Историческая и социально-образовательная мысль. 2016. Т. 8. № 3/2.

ли основные сущностные черты данной «цветной революции»³ и последствия этих событий для Грузии и всего региона в целом⁴. В зарубежной историографии исследована роль международных неправительственных организаций, СМИ и молодежных движений в операции по свержению Э. Шеварднадзе⁵, проведен всесторонний анализ истоков и последствий «революции роз» с точки зрения демократизации и трансформации политического режима в Грузии⁶, раскрыты ключевые факторы успеха этой «цветной революции»⁷, рассмотрена проблема применения технологий ненасильственного сопротивления в ходе подготовки и осуществления государственного переворота в Грузии в ноябре 2003 г.⁸ В то же время позиция официальной Москвы и политика российских властей в отношении «цветной революции» в Грузии до сих пор не становились предметом отдельного исследования, несмотря на то влияние, которое она оказала на развитие процессов на постсоветском пространстве в целом и Южном Кавказе в частности — регионах, имеющих ключевое значение для национальной безопасности Российской Федерации. Данная статья призвана ликвидировать этот пробел.

³ Сулаберидзе Ю. К характеристике «революции роз»: природа политического раскола // Центральная Азия и Кавказ. 2007. № 1 (49).

⁴ Мамрадзе П. Шипы «революции роз». От несостоявшегося государства — к поддельному: опыт борьбы с коррупцией в Грузии // Отечественные записки. 2012. № 2 (47); Месхия Н. Личность М.Н. Саакашвили и его роль в «революции роз» // Постсоветские исследования. 2018. Т. 1. № 7.

⁵ Fairbanks Ch. Georgia's Rose Revolution // Journal of Democracy. 2004. No. 15 (2); Anable D. The Role of Georgia's Media — and Western Aid — in the Rose Revolution. The Harvard International Journal of Press/Politics. 2006. No. 11 (3); Kandelaki G. Georgia's Rose Revolution: A Participant's Perspective // United States Institute of Peace. Special report 167. July 2006. URL: medo (дата обращения 30.01.2023); Weintraub C. American Revolutions in Georgia and Ukraine: An Analysis of the Role of Public Relations and NGOs in the Political Regimes' Change in the Post-Soviet Space // Государственное управление. Электронный вестник. 2012. № 33.

⁶ Areshidze I. Democracy and Autocracy in Eurasia: Georgia in Transition. East Lansing: Michigan State University Press, 2007; Wheatly J. Georgia from National Awakening to Rose Revolution: Delayed Transition in the Former Soviet Union. NY: Routledge, 2016.

⁷ Mitchell L. Uncertain Democracy: U.S. Foreign Policy and Georgia's Rose Revolution. Philadelphia: University of Pennsylvania Press, 2008; Mitchell L. Georgia's Rose Revolution // Current history. 2004. No. 103 (675); Welt C. Regime Vulnerability and Popular Mobilization in Georgia's Rose Revolution // CDDRL Working Papers. Stanford University. Number 67. September 2006. URL: http://csis.org/files/media/csis/pubs/061005_ruseura_no67welt.pdf (дата обращения 30.01.2023).

⁸ Naucke Ph. Gene Sharp: Nonviolent Action and the Rose Revolution // Caucasus, Conflict, Culture. Anthropological Perspectives on Times of Crises / Ed. by S. Voell, K. Khutsishvili. Marburg: Curupira, 2013.

Прежде чем рассматривать события, непосредственно связанные с «революцией роз», необходимо обратиться к проблеме российско-грузинских отношений, которые в постсоветский период были сложными и противоречивыми. После обретения Грузией независимости в 1991 г. эта некогда «братская республика» стала для Москвы самым неудобным и несговорчивым партнером среди всех участников Содружества Независимых Государств⁹. Безусловно, одним из главных факторов, негативно повлиявших на российско-грузинские отношения, стали грузино-абхазский и грузино-югоосетинский конфликты. Россия, в течение более 15 лет придерживавшаяся принципа территориальной целостности Грузии¹⁰, в то же время выступала против милитаристских устремлений грузинского руководства в решении «абхазской и югоосетинской проблем» по причине того, что безопасность в российских регионах Северного Кавказа находилась в прямой зависимости от стабильной ситуации в Грузии, Абхазии и Южной Осетии. Несмотря на то, что «действия Москвы по урегулированию конфликтов в Абхазии и Южной Осетии все-таки принесли относительный мир на эти территории»¹¹, власти Грузии не оценили миротворческие усилия России, обвинив ее в поддержке сепаратизма, разжигании этнополитических конфликтов в Абхазии и Южной Осетии и даже желании оккупировать часть грузинской территории.

Другими значимыми факторами, препятствовавшими развитию конструктивных отношений между двумя государствами, стала ставка грузинских властей на интеграцию в евроатлантические структуры и поддержка Тбилиси чеченских террористов¹². В то же самое время необходимо отметить, что несмотря на вышесказанное и антироссийскую риторику грузинского руководства, в период президентства Э. Шеварднадзе между двумя странами не происходило по-настоящему крупных конфликтов, а периоды ухудшения отношений сменялись этапами «потепления». Объективные обстоятельства, выгодность экономического сотрудничества с Россией,

⁹ Маркедонов С.М. «Грузинский парадокс» в российской политике // Международные процессы. 2003. Т. 1. № 1 (1). С. 116.

¹⁰ Лопашинский И.Н. Международно-правовые аспекты событий на Кавказе в контексте геополитических интересов России и США // Криминология: вчера, сегодня, завтра. 2009. № 2 (17). С. 96.

¹¹ Мурванидзе Б.Ю. Внешнеполитические ориентиры Грузии в период президентства Эдуарда Шеварднадзе // Известия высших учебных заведений. Северо-Кавказский регион. Общественные науки. 2009. № 3А. С. 120.

¹² Рау И. Проблема Панкисского ущелья в отношениях между Россией и Грузией времен Чеченских войн (1996–2002 гг.) // Современная научная мысль. 2020. № 1. С. 131–132.

а также настойчивые попытки наладить взаимовыгодные отношения, предпринятые российским руководством, удерживали Шеварднадзе от полного разрыва с Москвой и вынуждали его лавировать между Западом и Россией. Более того, в конце 2001 г. начался этап постепенного улучшения российско-грузинских отношений: на самом высоком уровне возобновились переговоры о заключении договора о дружбе и сотрудничестве, а также по вопросам безопасности; Россия предложила Грузии экономическую помощь и даже выразила готовность вывести своих миротворцев из Абхазии; значительно активизировались контакты между президентами двух стран. К осени 2003 г. сторонам удалось достичь прогресса в преодолении двух основных факторов (грузино-абхазский конфликт и проблема присутствия чеченских боевиков на территории Грузии), мешавших налаживанию конструктивного сотрудничества между странами. В то же время, сказать, что российско-грузинские отношения стали дружественными, нельзя. Грузинское руководство продолжало придерживаться курса на евроинтеграцию и вступление в НАТО, дистанцируясь от любых интеграционных процессов на постсоветском пространстве под эгидой России.

Начало активной фазы «революции роз» было связано с парламентскими выборами в Грузии 2 ноября 2003 г. Не дожидаясь объявления официальных итогов голосования, оппозиция обвинила власти в многочисленных нарушениях и фальсификациях, организовав антиправительственные митинги, главным требованием которых почти сразу стала отставка президента Э. Шеварднадзе. После 20-дневного противостояния с правящим режимом протестующие смогли бескровно захватить здание парламента, сорвав его первое заседание, после чего одна из лидеров оппозиции Н. Бурджанадзе самопровозгласила себя исполняющей обязанности главы государства. Силловые структуры отказались подчиняться Шеварднадзе и перешли на сторону «революционеров», что в конечном счете заставило президента уйти в отставку. Получив контроль над всеми рычагами власти, один из вожаков «революции роз» М. Саакашвили в январе 2004 г. уверенно победил на внеочередных президентских выборах.

Первая официальная реакция России на состоявшиеся в соседней стране выборы была очень осторожной. Официальный представитель МИД А.В. Яковенко заявил, что в Москве внимательно отслеживали электоральную кампанию в грузинский парламент и в связи с поступившими сообщениями о многочисленных нарушениях, допущенных в ходе голосования, Россия с учетом оценок международных наблюдателей определит свое отношение к итогам

выборов¹³. Приведенное заявление свидетельствовало о том, что в Москве не стали сразу давать какой-либо конкретной оценки состоявшимся выборам, но упоминание о «многочисленных нарушениях» показывало, что Россия могла и не признать их легитимность.

9 ноября Э. Шеварднадзе пригласил в Госканцелярию посла Российской Федерации в Грузии В.И. Чхиквишвили. После окончания встречи дипломат заявил об обеспокоенности Москвы развитием ситуации и возможной дестабилизацией обстановки в республике, что могло привести к негативным последствиям не только для Грузии, но и для всего региона в целом¹⁴. Чхиквишвили также выразил надежду, что «политические силы в Грузии не станут прибегать к силовым методам и попытаются решить спорные вопросы за столом переговоров, в рамках закона»¹⁵. Заметим, что заявление российского посла было сделано в очень сдержанном и дипломатичном ключе и не могло быть истолковано в качестве поддержки одной из сторон разворачивавшегося внутригрузинского гражданского противостояния.

Отечественный политолог М. Александров пишет, что на встрече с В.И. Чхиквишвили грузинский лидер поднял очень серьезные вопросы, которые выходили за рамки компетенции посла, вследствие чего тот посоветовал Э. Шеварднадзе обсудить их с В.В. Путиным напрямую¹⁶. Разговор двух президентов действительно состоялся тем же вечером; в ходе него Шеварднадзе проинформировал Путина, что парламентские выборы в Грузии состоялись, и хотя были зафиксированы «некоторые недостатки», электоральная кампания была «гораздо демократичнее», чем все предыдущие¹⁷.

Переговоры Э. Шеварднадзе с представителями России вызвали настоящую панику в стане оппозиции, где самым серьезным

¹³ Ответ официального представителя МИД России А.В. Яковенко на вопрос российских СМИ в связи с парламентскими выборами в Грузии // Министерство иностранных дел РФ. 03.11.2003. URL: https://www.mid.ru/ru/foreign_policy/news/1658637/ (дата обращения 12.03.2023).

¹⁴ Архив внешней политики Российской Федерации (далее — АВП РФ). Ф. 209. Оп. 11. П. 36. Д. 3. Л. 206.

¹⁵ Шеварднадзе доволен беседой с Путиным // Информационное агентство «Regnum». 10.11.2003. URL: <https://regnum.ru/news/polit/183798.html> (дата обращения 10.03.2023).

¹⁶ Александров М. Что происходит в Грузии: к обстановке после парламентских выборов // Информационно-аналитический портал «Материк». 15.11.2003 URL: <http://www.materick.ru/index.php?section=analitics&bulid=62&bulsectionid=5244> (дата обращения 11.03.2023).

¹⁷ В. Путин и Э. Шеварднадзе обсудили обстановку в Грузии // РБК. 09.11.2003. URL: <https://www.rbc.ru/politics/09/11/2003/5703b5ad9a7947783a5a4d1c> (дата обращения 12.03.2023).

образом отнеслись к возможности того, что Россия могла тем или иным способом оказать помощь режиму Шеварднадзе. Лидер уличных протестов М. Саакашвили публично призвал Россию не делать этого, заявив, что США и Европа уже отказались от поддержки действующего президента¹⁸. Он также обвинил Э. Шеварднадзе в том, что тот получил от В.В. Путина гарантии сохранения своего режима, «в очередной раз продав» России интересы страны для спасения собственной власти¹⁹. 11 ноября возле российского посольства в Тбилиси оппозиция организовала акцию с требованием не поддерживать Шеварднадзе²⁰. Судя по заявлениям оппозиционеров, они считали, что Россия могла задействовать свои вооруженные силы, расположенные на военных базах на территории Грузии, для оказания вооруженной поддержки правящему режиму²¹. При этом, сам Шеварднадзе 11 ноября прямо заявил о том, что не мог позволить себе «просить помощи» у российских военных²². За день до этого руководитель пресс-службы группы российских войск в Закавказье А. Луцкевич опроверг перевод на усиленный режим несения службы российской военной базы в Ахалкалаки и сообщил, что российские войска получили приказ «сохранять полное невмешательство»²³. На следующий день аналогичное заявление сделал и министр обороны России С.Б. Иванов²⁴.

14 ноября в российскую столицу прибыл лидер Аджарии А. Абашидзе, считавшийся в Грузии самым пророссийским политиком. Он был принят министром иностранных дел России И.С. Ивановым и руководителем Администрации Президента Д.А. Медведевым. После окончания переговоров глава российского внешнеполитического ведомства заявил, что Россия ни в какой форме не участвует в разрешении политического кризиса в Грузии

¹⁸ АВП РФ. Ф. 209. Оп. 11. П. 36. Д. 3. Л. 212.

¹⁹ Новиков В., Сысоев Г. Обратный подсчет. Подведение итогов выборов в Грузии отложено на десять дней // Коммерсантъ. 10.11.2003. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/426442>.

²⁰ Грузинская оппозиция обвиняет Россию // Коммерсантъ. 11.11.2003. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/969052> (дата обращения 12.03.2023).

²¹ В Тбилиси пикетируют российское посольство // Вести.Ru. 11.11.2003. URL: <https://www.vesti.ru/article/2366199> (дата обращения 12.03.2023).

²² Эдуард Шеварднадзе: «Не позволю себе просить помощи у российских военных» // Информационное агентство «Regnum». 11.11.2003. URL: <https://regnum.ru/news/polit/178597.html> (дата обращения 12.03.2023).

²³ Первая попытка // Известия. 10.11.2003. URL: <https://iz.ru/news/283607>; Российские военные не будут вмешиваться в конфликт в Грузии // РКБ. 10.11.2003. URL: <https://www.rbc.ru/politics/10/11/2003/5703b5ad9a7947783a5a4d23> (дата обращения 12.03.2023).

²⁴ АВП РФ. Ф. 209. Оп. 11. П. 36. Д. 3. Л. 206.

и не намерена вмешиваться в ее внутренние дела. По его словам, позиция Москвы состояла в том, что решение внутривнутриполитического конфликта — это «дело президента Грузии», и Кремль готов поддерживать все шаги грузинских властей, которые будут предприняты на основе действующей конституции²⁵. В то же самое время Иванов осудил организацию протестных митингов, заявив, что возникшие в стране проблемы не получится решить «через улицу», а также выразил надежду, что все политические силы в Грузии «будут руководствоваться интересами страны и найдут именно политический выход из сложившейся сложной ситуации»²⁶.

14 и 15 ноября по инициативе грузинской стороны состоялось два телефонных разговора Э. Шеварднадзе с В.В. Путиным, в ходе которых грузинский лидер проинформировал российского президента о ситуации в стране²⁷. Пресс-секретарь Путина не привел подробностей переговоров, однако его грузинский коллега сообщил, что в Кремле полностью поддержали все действия Шеварднадзе и выразили удовлетворение готовностью последнего к переговорам с оппозицией²⁸. Шеварднадзе в свою очередь поблагодарил российского президента за поддержку, заявив при этом прессе, что ни о чем его не просил. «Сам факт, что он трижды (Шеварднадзе имел в виду также разговор с В.В. Путиным, состоявшийся 9 ноября, — А.Н., Д.Д.) позвонил, я считаю, будет способствовать углублению и расширению нашего сотрудничества с Россией»²⁹, — сказал Э. Шеварднадзе.

Главной целью российской политики в тот период, на наш взгляд, было обеспечение стабильной ситуации в Грузии, принимая во внимание тот факт, что обострение положения в стране и начало вооруженного противостояния или даже гражданской войны самым негативным образом повлияло бы на ситуацию на всем Южном Кавказе, особенно в Абхазии и Южной Осетии, чего Россия допустить не могла.

18 ноября, буквально за два дня до оглашения окончательных результатов парламентских выборов, И.С. Иванов в интервью аме-

²⁵ Стенограмма выступления и ответов на вопросы СМИ министра иностранных дел России И.С. Иванова после встречи с президентом Абхазии А. Абашидзе // Министерство иностранных дел РФ. 14.11.2003. URL: https://www.mid.ru/ru/foreign_policy/news/1661489/ (дата обращения 12.03.2023).

²⁶ Там же.

²⁷ АВП РФ. Ф. 209. Оп. 11. П. 36. Д. 3. Л. 212.

²⁸ В. Путин поддержал действия Э. Шеварднадзе // РБК. 15.11.2003. URL: <https://www.rbc.ru/politics/15/11/2003/5703b5af9a7947783a5a4d65> (дата обращения 12.03.2023).

²⁹ АВП РФ. Ф. 209. Оп. 11. П. 36. Д. 3. Л. 212.

риканским журналистам внезапно подверг процесс голосования «серьезной критике» и призвал президента Э. Шеварднадзе и все политические силы Грузии «совместно принять решение и исправить ошибки, допущенные в ходе выборов»³⁰. При этом Иванов сослался на данные международных наблюдателей, на которые, согласно более раннему заявлению представителя внешнеполитического ведомства, Москва планировала опереться при определении своего отношения к итогам прошедшей электоральной кампании. Это была первая публично высказанная позиция, озвученная российским представителем высокого ранга, в которой содержалась характеристика выборов, однако момент, который был выбран для ее обнародования, оказался явно неудачным. Не вызывает сомнения, что радикальная оппозиция, сделав ставку на акции гражданского неповиновения по сербскому сценарию, избрала антиконституционный способ борьбы с режимом, поэтому очередной призыв главы российского внешнеполитического ведомства к этой стороне конфликта придерживаться закона звучал странно. Для грузинского правительства слова И.С. Иванова были и вовсе крайне невыгодны. Помимо критики прошедших выборов, российский министр иностранных дел, призвав конфликтующие стороны найти совместное решение, фактически уравнивал их и тем самым, по сути, легитимизировал требования оппозиции. А его призыв «исправить ошибки» в сложившихся на тот момент условиях был равнозначен требованию пересмотреть итоги голосования, которые еще не были обнародованы официально.

20 ноября были объявлены окончательные итоги парламентских выборов. Пропрезидентский блок «За новую Грузию» получил 21,32%, «Союз демократического возрождения Грузии» Абашидзе — 18,84%, «Единое национальное движение» Саакашвили — 18,08%, лейбористы — 12,4, блок «Бурджанадзе — Демократы» — 8,79%, Новые правые — 7,35%³¹. Оппозиция отказалась признать официальные результаты и, опираясь на пребывавшие в столицу из регионов в рамках широко разрекламированного «Марша на Тбилиси» массы своих сторонников, приготвилась к захвату власти. Днем 22 ноября в ходе торжественного заседания парламента

³⁰ Стенограмма интервью Министра иностранных дел России И.С. Иванова телекомпании «Си-Эн-Эн», Москва, 18 ноября 2003 г. // Министерство иностранных дел РФ. 19.11.2003. URL: https://www.mid.ru/ru/foreign_policy/news/1662337 (дата обращения 12.03.2023); АВГП РФ. Ф. 209. Оп. 11. П. 36. Д. 3. Л. 212.

³¹ Elections to the Georgian Parliament // Republic of Georgia Legislative Election of 2 November 2003. URL: <http://psephos.adam-carr.net/countries/g/georgia/georgia2003.txt> (дата обращения: 10.01.2022).

нового созыва, прямо во время речи Шеварднадзе, в зал ворвались «революционеры» во главе с М. Саакашвили, захватили трибуну, а вскоре и весь законодательный орган.

После успешного «мирного» штурма сторонниками радикальной оппозиции здания парламента в Кремле заявили, что президент России внимательно следит за развитием ситуации в Грузии и проводит консультации со своими коллегами из Содружества Независимых Государств. В итоге по согласованию с председателем Совета глав государств СНГ Л.Д. Кучмой было принято решение направить в Тбилиси министра иностранных дел России И.С. Иванова³². Одновременно с этим российский посол в Грузии обратился к представителям радикальной оппозиции с просьбой встретиться с главой внешнеполитического ведомства России. Они согласились, однако подчеркнули, что российский представитель должен был содействовать в урегулировании сложившейся ситуации, не вмешиваясь во внутренние дела Грузии³³.

Как впоследствии сообщал сам Иванов, информация об ухудшении ситуации в Тбилиси 22 ноября стала поступать в момент проведения совещания у президента России с председателем правительства, руководителем президентской администрации и главами силовых структур³⁴. В.В. Путин незамедлительно связался с Э. Шеварднадзе, который подтвердил, что положение действительно крайне тяжелое. Тогда российский президент предложил своему грузинскому коллеге срочно встретиться с Ивановым в Тбилиси, на что получил его согласие³⁵. Таким образом, визит российского министра был оформлен фактически по приглашению Шеварднадзе. Необходимо отметить, что поездка И.С. Иванова в Тбилиси не была рядовой служебной командировкой руководителя внешнеполитического ведомства; у министра по материнской линии были грузин-

³² В Тбилиси направляется министр иностранных дел России Игорь Иванов // Официальный сайт Президента России. 22.11.2003. URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/29798> (дата обращения 05.04.2023).

³³ Грузинская оппозиция на постоянной связи с Вашингтоном — Игорь Иванов просит оппозиционеров о встрече, в Тбилиси ждут Колина Пауэла // ИА «REGNUM». 23.11.2003. URL: <https://regnum.ru/news/183759.html> (дата обращения 12.03.2023).

³⁴ Совещание состоялось днем 22 ноября. См.: Владимир Путин провел совещание по вопросам внутренней и внешней политики // Официальный сайт Президента России. 22.11.2003. URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/29795> (дата обращения 05.04.2023).

³⁵ Интервью Министра иностранных дел РФ И.С. Иванова, опубликованное в газете «Комсомольская Правда» 4 и 6 декабря 2003 г. под заголовком «Об отставке Шеварднадзе речь не шла» // Министерство иностранных дел РФ. 19.11.2003. URL: https://www.mid.ru/ru/foreign_policy/news/1664505/ (дата обращения 12.03.2023).

ские корни, и он был хорошо знаком с Шеварднадзе, так как ранее работал в его подчинении в Министерстве иностранных дел СССР.

Иванов прибыл в Тбилиси около 2 часов ночи 23 ноября, в момент, когда первые силовые подразделения стали отказываться от подчинения Шеварднадзе. Заслушав подробный доклад посла Чхиквишвили о положении дел и переговорив по телефону с госсекретарем США К. Пауэллом, который поддержал миссию российского министра³⁶, И.С. Иванов совершил неожиданный шаг, в 6 часов утра внезапно посетив оппозиционный митинг возле здания парламента³⁷. Свое решение министр объяснил тем, что, с одной стороны, ему «не хотелось спать», а с другой — он решил самостоятельно пообщаться с участниками протестного движения, чтобы лучше разобраться в сложившейся ситуации³⁸. Иванов даже коротко выступил перед собравшейся толпой, сказав несколько общих фраз о важности избегать насилия и разрешить кризис конституционным путем, а также о том, что отношения России и Грузии должны носить добрососедский и дружественный характер. Несмотря на конструктивный посыл данных высказываний, приходится констатировать, что появление главы российского МИДа на митинге определенно прибавило легитимности незаконно захватившим парламент «революционерам».

После выступления на митинге российский министр провел несколько раундов переговоров по отдельности с лидерами оппозиции и Шеварднадзе, для чего ему пришлось пять раз перемещаться между контролируемым вожаками «революции роз» парламентом и президентской резиденцией в Крцаниси³⁹. В итоге глава внешнеполитического ведомства России смог организовать встречу М. Саакашвили и З. Жвании с Э. Шеварднадзе. В ходе нее И.С. Иванов изложил вопросы, которые он обсуждал с обеими сторонами, а после заявил собравшимся, что, организовав прямой диалог президента и оппозиции, выполнил свои посреднические функции и дальнейшие переговоры должны проходить без его участия. При этом Шеварднадзе попросил его остаться, в то время как лидеры «революции роз» высказались против этого⁴⁰. Свое реше-

³⁶ Karumidze Z., Wertsch J. Enough! P. 75.

³⁷ Op. cit. P. 19.

³⁸ Интервью Министра иностранных дел РФ И.С. Иванова, опубликованное в газете «Комсомольская Правда» 4 и 6 декабря 2003 г. под заголовком «Об отставке Шеварднадзе речь не шла» // Министерство иностранных дел РФ. 19.11.2003. URL: https://www.mid.ru/ru/foreign_policy/news/1664505/ (дата обращения 12.03.2023).

³⁹ АВП РФ. Ф. 209. Оп. 11. П. 36. Д. 3. Л. 206.

⁴⁰ Karumidze Z., Wertsch J. Enough! P. 39.

ние не присутствовать во время дальнейших переговоров Иванов впоследствии объяснял тем, что при любом их исходе опасался неправильной интерпретации своей роли. Он считал, что его участие могло быть истолковано как вмешательство во внутренние дела Грузии, поэтому к «кому-либо решению» местные политики должны были прийти самостоятельно⁴¹. После этого Иванов вылетел в Аджарию (договоренность об этой поездке была достигнута в ходе переговоров с грузинским президентом в тот же день ранее). Шеварднадзе тем временем уступил давлению оппозиции и сложил с себя властные полномочия. О состоявшейся отставке главы государства руководитель российского МИДа узнал уже после прилета в Батуми.

Лидеры оппозиции впоследствии отмечали, что приезд И.С. Иванова имел большое значение для итоговой победы «революции роз»⁴². 24 ноября Саакашвили даже заявил, что Россия сыграла «более важную роль в событиях в Грузии, чем США»⁴³. Будущий грузинский президент подчеркивал, что Иванов ничего не требовал от них и ни к чему не принуждал, а только исполнял посреднические функции между двумя сторонами конфликта. По его мнению, первоначально «русские были довольны» той ролью, которую они сыграли в финальной стадии «революции роз», однако затем в Москве началась «паника», и российское руководство решило, что оно «что-то упустило» и «проиграло Грузию американцам»⁴⁴.

Президент Российской Федерации дал оценку «цветной революции» в Грузии на следующий день после отставки Э. Шеварднадзе. На заседании правительства страны 24 ноября В.В. Путин сказал, что смена власти в стране, ставшая закономерным результатом «серии системных ошибок» прежнего руководства, не была для России неожиданной⁴⁵. Российский лидер обратил внимание на то, что внешняя политика соседней страны проводилась «без учета глубоких культурных и исторических корней грузинского народа, без учета геополитических реалий», а в области эконо-

⁴¹ Интервью Министра иностранных дел РФ И.С. Иванова, опубликованное в газете «Комсомольская Правда» 4 и 6 декабря 2003 г. под заголовком «Об отставке Шеварднадзе речь не шла» // Министерство иностранных дел РФ. 19.11.2003. URL: https://www.mid.ru/ru/foreign_policy/news/1664505/ (дата обращения 12.03.2023).

⁴² Karumidze Z., Wertsch J. Enough! P. 27, 39, 48.

⁴³ Саакашвили благодарит Россию // Коммерсантъ. 24.11.2003. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/969470>.

⁴⁴ Karumidze Z., Wertsch J. Enough! P. 28.

⁴⁵ Вступительное слово на совещании с членами Правительства // Официальный сайт Президента России. 24.11.2003. URL: <http://kremlin.ru/events/president/transcripts/22213> (дата обращения 10.03.2023).

мики политика «свелась к борьбе за унижительные подачки из-за рубежа». Путин отметил, что у Москвы накопилось много претензий к Шеварднадзе, однако у российского руководства вызвало законную озабоченность, что смена власти в Грузии произошла «на фоне силового давления», предупредив при этом, что организаторы «подобных акций» и те, «кто их поощряет, берут на себя огромную ответственность». В то же самое время российский президент выразил надежду, что новое руководство Грузии будет содействовать восстановлению дружественных отношений между двумя странами⁴⁶.

Более критическую оценку «революции роз» спустя несколько дней дал И.С. Иванов. Он заявил, что смена власти в Грузии не была демократической или «бархатной революцией», а являлась отстранением действующего законного президента от власти. По его словам, отставка Э. Шеварднадзе не была добровольной, а стала следствием сильнейшего давления со стороны определенной части политических сил, которые мобилизовали для этого массы людей. Свержение Шеварднадзе, по данным Иванова, готовилось в течение длительного времени при поддержке Фонда Сороса; кроме того, активное участие в этом процессе принимал посол США в Грузии Р. Майлз (что было абсолютно верно!). Глава внешнеполитического ведомства России призвал политические силы в странах — членах СНГ не «испытывать соблазн» повторить грузинский сценарий, используя те же инструменты, а западные страны — перестать приветствовать свержение Шеварднадзе и дать событиям правильную оценку⁴⁷.

Несмотря на слова В.В. Путина о том, что отставка Э. Шеварднадзе не стала для него неожиданностью, имеющиеся в открытом доступе сведения позволяют заключить, что российское руководство все же не рассчитывало на такое завершение внутривосточного кризиса в Грузии. В близких к Кремлю изданиях была опубликована информация, что Шеварднадзе заверил Путина в наличии у него мощных рычагов воздействия на ситуацию и дал ему твердые гарантии, что не поддастся на давление радикальной оппозиции и не уйдет в отставку⁴⁸. Исходя из этого, основной за-

⁴⁶ Там же.

⁴⁷ Интервью Министра иностранных дел РФ И.С. Иванова, опубликованное в газете «Комсомольская Правда» 4 и 6 декабря 2003 г. под заголовком «Об отставке Шеварднадзе речь не шла» // Министерство иностранных дел РФ. 19.11.2003. URL: https://www.mid.ru/ru/foreign_policy/news/1664505 (дата обращения 12.03.2023).

⁴⁸ Сысоев Г. Москва сделала ход дверью // Коммерсантъ. 29.11.2003. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/432151> (дата обращения 12.03.2023).

дачей, поставленной перед И.С. Ивановым перед поездкой в Тбилиси, было организовать переговоры между обеими сторонами конфликта и убедить их пойти на взаимные уступки: оппозицию следовало уговорить прекратить уличные протесты, а президента склонить к организации новых выборов. Именно поэтому решение Шеварднадзе уйти со своего поста, по данным источника в российском руководстве, вызвало в Кремле «шок»⁴⁹. Более того, косвенная поддержка государственного переворота министром иностранных дел России И.С. Ивановым, пусть и базировавшаяся на стремлении удержать ситуацию в Грузии от скатывания в неконтролируемый хаос, создавала опасный прецедент: для политических элит постсоветского пространства позиция России в отношении «революции роз» продемонстрировала, что ради обеспечения региональной стабильности Москва могла поддерживать или как минимум не выступать против попыток свержения законных властей.

После «революции роз» российское руководство незамедлительно стало предпринять усилия по противодействию попаданию Грузии под полное западное влияние. 25 ноября 2003 г. состоялась экстренная встреча министров иностранных дел стран СНГ с целью выработать единую позицию всего Содружества в отношении «революции роз» и продемонстрировать новым властям Грузии, что они могли рассчитывать на признание только в том случае, если не допустят слишком радикального внешнеполитического крена в сторону Запада⁵⁰. Москву также посетили лидеры Абхазии, Южной Осетии и Аджарии. По итогам консультаций с главой МИД И.С. Ивановым и председателем правительства России М.М. Касьяновым было принято решение углублять взаимное экономическое сотрудничество. Кроме того, 28 ноября 2003 г. в окол Кремлевских СМИ была обнародована, по-видимому, намеренно сделанная утечка информации, согласно которой в ходе переговоров была достигнута договоренность, что Россия возьмет на себя обязательство защищать население и территорию этих трех республик⁵¹.

В первые дни после отставки Э. Шеварднадзе представители пришедшей к власти оппозиции высказывали желание наладить отношения с Россией, однако доброжелательное отношение новых властей Грузии к России, названные в российской прессе «медовым

⁴⁹ Там же.

⁵⁰ *Строкань С.* Грузии напомнили об узах Содружества // Коммерсантъ. 26.11.2003. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/431087> (дата обращения 12.03.2023).

⁵¹ Там же.

месяцем»⁵², на самом деле продолжались всего около недели. Уже 1 декабря З. Жвания, к тому моменту назначенный государственным министром, обвинил российские спецслужбы в попытке организации контрреволюционного переворота в стране⁵³. В этот же день прибывшая на заседание Совета министров иностранных дел ОБСЕ в Маастрихте Н. Бурджанадзе решительно потребовала вывести все иностранные военные базы из Грузии⁵⁴ (в стране находились только российские военные базы). После встречи с И.С. Ивановым в Нидерландах она обвинила Россию в желании выстроить отношения с Грузией «на базе синдрома старшего брата», который, по ее мнению, был у Москвы во время ее «имперского прошлого»⁵⁵. Поддержку новым властям в противостоянии с Россией активно оказывал Вашингтон. Обращаясь к участникам встречи министров иностранных дел ОБСЕ, госсекретарь США К. Пауэлл призвал к скорейшему выводу российских войск из Грузии и заявил, что будущее этой страны должно было быть «свободным от российского вмешательства»⁵⁶.

9 декабря Россия на временной основе ввела упрощенный визовый режим для проживавших в Аджарии грузинских граждан. В ответ М. Саакашвили обвинил Москву во вмешательстве во внутренние дела страны, пригрозив, что Россия скоро убедится, что Грузия под руководством новых властей — «не территория времен Шеварднадзе, а государство, способное дать всем достойный отпор, и в будущем никто не посмеет поступать с Грузией так, как сегодня поступает с ней Россия»⁵⁷. После триумфальной победы на президентских выборах в январе 2004 г. он продолжил делать резкие заявления в адрес Российской Федерации. Несмотря на то, что торгово-экономическое сотрудничество двух стран некоторое время

⁵² *Строкань С.* Цена вопроса // Коммерсантъ. 26.11.2003. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/432672> (дата обращения 12.03.2023); *Сысоев Г.* Грузия уходит на Запад // Коммерсантъ. 26.11.2003. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/430702> (дата обращения 12.03.2023); Саакашвили заботится о национальной безопасности России // Коммерсантъ. 02.12.2003. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/432672> (дата обращения 12.03.2023).

⁵³ Там же.

⁵⁴ *Сысоев Г.* Игорь Иванов выполнил задание Кремля // Коммерсантъ. 02.12.2003. <https://www.kommersant.ru/doc/432608> (дата обращения 12.03.2023).

⁵⁵ Игорю Иванову досталось за критику ОБСЕ // Коммерсантъ. 03.12.2003. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/432896> (дата обращения 12.03.2023).

⁵⁶ The OSCE Pushes Back / The Wall Street Journal. 03.12.2003. URL: <https://www.wsj.com/articles/SB107040711288553700> (дата обращения 10.03.2023).

⁵⁷ Саакашвили опечален: «упрощенный визовый режим России с Аджарией — публичное унижение Грузии» // Regnum. 09.12.2003. URL: <https://regnum.ru/amp/192081> (дата обращения 12.03.2023).

по инерции продолжало развиваться, политический курс новых грузинских властей становился все более и более антироссийским. Степень сотрудничества в российско-грузинских отношениях достигла самой низкой отметки за весь постсоветский период⁵⁸.

7 августа 2008 г. М. Саакашвили развязал войну в Южной Осетии, в результате которой погибли мирные жители и российские миротворцы. В ходе проведенной Россией военной операции по принуждению Грузии к миру в течение пяти дней войска агрессора были разгромлены. 26 августа президент Д.А. Медведев подписал указ о признании независимости Абхазии и Южной Осетии. Еще до этого, 18 августа, Грузия вышла из СНГ, а 2 сентября грузинские власти в одностороннем порядке прекратили дипломатические отношения с Российской Федерацией, которые не восстановлены до сих пор.

Подводя итог, следует отметить, что после парламентских выборов в Грузии 2 ноября 2003 г., ставших отправной точкой активной фазы «революции роз», Москва проявляла подчеркнутую сдержанность и ограничивалась аккуратными заявлениями, выдержанными в строгом дипломатическом тоне. Российские политики, ранее делавшие весьма резкие высказывания в отношении грузинских властей и персонально Э. Шеварднадзе, в ноябре 2003 г. вели себя предельно корректно и даже деликатно. Несмотря на активизировавшиеся в этот период контакты глав двух государств, Россия не предпринимала резких шагов и занимала выжидательную позицию, внимательно наблюдая за ходом противостояния грузинского правительства и радикальной оппозиции.

Прояснение позиции Москвы произошло незадолго до финала «революции роз». Политика Кремля в этот период была несколько непоследовательной и противоречивой. 18 ноября, за два дня до оглашения окончательных итогов парламентских выборов, министр иностранных дел И.С. Иванов неожиданно раскритиковал организацию голосования и призвал все политические силы в Грузии исправить «допущенные ошибки». После срыва оппозицией первого заседания парламента нового созыва и захвата здания законодательного органа 22 ноября российское руководство не осудило эти противоправные действия, в очередной раз призвав все стороны конфликта воздержаться от применения насилия. Фактически Москва выступила на стороне оппозиции, так как в сложившихся условиях данный призыв оказывал на действующее правительство

⁵⁸ Ануфриева В.С. Становление российско-грузинских отношений в постсоветский период и их состояние на современном этапе // *Огарев-online*. 2016. № 7 (72). С. 2.

давление, мешавшее ему использовать право на применение легитимного насилия для восстановления контроля в стране, и, наоборот, воодушевлял оппозицию на более активные действия. Визит же главы российского МИДа в Грузию 23 ноября с целью посредничества между противоборствующими сторонами, в ходе которого он посетил митинг противников Шеварднадзе, по сути, означал негласную поддержку «революционеров». В итоге И.С. Иванов организовал прямые переговоры Шеварднадзе с лидерами оппозиции, по завершению которых (уже без участия российского представителя) президент объявил о своей отставке, что стало окончательной победой «революции роз».

Таким образом, Москва не оказала режиму Э. Шеварднадзе никакой практической помощи, но и не участвовала в подготовке и осуществлении этой «цветной революции». Призывы российских властей к переговорам, компромиссам и законности, обращенные ко всем политическим силам в Грузии, особенно на фоне откровенного нарушения уголовного законодательства оппозицией, свидетельствовали о том, что в Москве не видели серьезной угрозы российским интересам в случае свержения Шеварднадзе (возможно, здесь свою роль сыграл сербский кейс, когда после «бульдозерной революции» российской дипломатии все же удалось выстроить конструктивные отношения с новым руководством Югославии, не дав развиться антироссийским тенденциям). Главная цель, которую Россия публично озвучивала в ходе «революции роз» — сохранение стабильности в Грузии, — была достигнута. То, что стабильная ситуация в этой стране соответствовала стратегическим интересам России в Закавказье, сомнений не вызывает, однако реальным геополитическим итогом «революции роз» стал переход контроля над государственными институтами в Грузии к резко антироссийски настроенным политикам во главе с воинствующим русофобом-авантюристом Михаилом Саакашвили.

Оставляя за рамками данного исследования вопрос, могла ли Россия в тех условиях «спасти» политический режим Шеварднадзе, особенно если он сам о такой помощи не просил, следует сделать вывод, что ставка российской дипломатии на сохранение политической стабильности в Грузии конкретно в ноябре 2003 г. оказалась ошибочной вследствие краткосрочности достигнутой цели и неучета всех долгосрочных рисков от смены власти в стране. Стратегическим итогом «революции роз» для Москвы стало нивелирование всех позитивных тенденций в российско-грузинских отношениях, сформировавшихся в 2002–2003 гг., и падение уровня отношений между двумя странами до самой низкой отметки за всю постсовет-

скую эпоху. В конечном итоге режим Саакашвили в 2008 г. развязал военные действия и спровоцировал кризис в регионе, чего Кремль как раз и хотел избежать.

При этом все же необходимо подчеркнуть, что после госпереворота в Грузии в ноябре 2003 г. позиция России в отношении «цветных революций» претерпела определенные изменения. Если свержение С. Милошевича было воспринято в Москве нейтрально-положительно, и высокопоставленные представители российской власти ни разу не осудили действия сербской оппозиции и поддерживавших ее западных стран, то реакция на смену режима Шеварднадзе была иной. Буквально сразу после победы «революции роз» президент России В.В. Путин и министр иностранных дел И.С. Иванов раскритиковали механизм отстранения грузинского президента от власти и призвали все политические силы на постсоветском пространстве отказаться от применения использованных организаторами данного государственного переворота инструментов. Тем не менее, дальнейшие события показали, что истинная природа и степень опасности «цветных революций» для региональной стабильности и национальной безопасности российским политическим классом в тот момент все еще не были осознаны и просчитаны в полной мере.

Литература

Александров М. Что происходит в Грузии: к обстановке после парламентских выборов // Информационно-аналитический портал «Материк». 15.11.2003 URL: <http://www.materick.ru/index.php?section=analitics&bulid=62&bulsectionid=5244>

Ануфриева В.С. Становление российско-грузинских отношений в постсоветский период и их состояние на современном этапе // Огарев-online. 2016. № 7 (72). С. 1–7.

Архив внешней политики РФ. Ф. 209. Оп. 11. П. 36. Д. 3.

Лопатицкий И.Н. Международно-правовые аспекты событий на Кавказе в контексте геополитических интересов России и США // Криминология: вчера, сегодня, завтра. 2009. № 2 (17). С. 96–98.

Мамрадзе П. Шипы «революции роз». От несостоявшегося государства — к поддельному: опыт борьбы с коррупцией в Грузии // Отечественные записки. 2012. № 2 (47). С. 247–282.

Маркедонов С.М. «Грузинский парадокс» в российской политике // Международные процессы. 2003. Т. 1. № 1 (1). С. 116–121.

Мацаберидзе М. «Революция роз» и страны Южного Кавказа // Центральная Азия и Кавказ. 2005. № 2 (38). С. 7–15.

Месхия Н. Личность М.Н. Саакашвили и его роль в «революции роз» // Постсоветские исследования. 2018. Т. 1. № 7. С. 674–678.

Мурванидзе Б.Ю. Внешнеполитические ориентиры Грузии в период президентства Эдуарда Шеварднадзе // Известия высших учебных заведений. Северо-Кавказский регион. Общественные науки. 2009. № 3А. С. 119–122.

Рау И. Проблема Панкисского ущелья в отношениях между Россией и Грузией времен Чеченских войн (1996–2002 гг.) // Современная научная мысль. 2020. № 1. С. 127–137.

Сулаберидзе Ю. К характеристике «революции роз»: природа политического раскола // Центральная Азия и Кавказ. 2007. № 1 (49). С. 85–99.

Теленьга М.П. Публичная дипломатия США и безопасность суверенного государства (на примере «революции роз» в Грузии 2003 года) // Историческая и социально-образовательная мысль. 2016. Т. 8. № 3/2. С. 85–89.

Anable D. The Role of Georgia's Media — and Western Aid — in the Rose Revolution. The Harvard International Journal of Press/Politics. 2006. No. 11 (3). P. 7–43.

Areshidze I. Democracy and Autocracy in Eurasia: Georgia in Transition. East Lansing: Michigan State University Press, 2007. 360 p.

Elections to the Georgian Parliament // Republic of Georgia Legislative Election of 2 November 2003. URL: <http://psephos.adam-carr.net/countries/georgia/georgia2003.txt>

Fairbanks Ch. Georgia's Rose Revolution // Journal of Democracy. 2004. No. 15 (2). P. 110–124.

Kandelaki G. Georgia's Rose Revolution: A Participant's Perspective // United States Institute of Peace. Special report 167. July 2006. URL: <https://www.usip.org/sites/default/files/sr167.pdf>

Karumidze Z., Wertsch J. Enough! The Rose Revolution in the Republic of Georgia. Hauppauge: Nova Science Pub Inc, 2005. 143 p.

Mitchell L. Georgia's Rose Revolution // Current history. 2004. No. 103 (675). P. 342–348.

Mitchell L. Uncertain Democracy: U.S. Foreign Policy and Georgia's Rose Revolution. Philadelphia: University of Pennsylvania Press, 2008. 192 p.

Naucke Ph. Gene Sharp: Nonviolent Action and the Rose Revolution // Caucasus, Conflict, Culture. Anthropological Perspectives on Times of Crises / Ed. by S. Voell, K. Khutsishvili. Marburg: Curupira, 2013. P. 91–102.

Weintraub C. American Revolutions in Georgia and Ukraine: An Analysis of the Role of Public Relations and NGOs in the Political Regimes' Change in the Post-Soviet Space // Государственное управление. Электронный вестник. 2012. № 33. С. 1–20.

Welt C. Regime Vulnerability and Popular Mobilization in Georgia's Rose Revolution // CDDRL Working Papers. Stanford University. Number 67. September 2006. URL: http://csis.org/files/media/isis/pubs/061005_ruseura_no67welt.pdf

Wheatly J. Georgia from National Awakening to Rose Revolution: Delayed Transition in the Former Soviet Union. N.Y: Routledge, 2016. 262 p.

Статья поступила в редакцию 01.04.2023.

МЕЖКОНФЕССИОНАЛЬНЫЕ И МЕЖНАЦИОНАЛЬНЫЕ ОТНОШЕНИЯ

DOI: 10.55959/MSU2073-2643-21-2023-2-104-125

Ш.Т. Идалов*

ОСЕТИНО-ИНГУШСКИЙ КОНФЛИКТ НА ФОНЕ ГЕОПОЛИТИЧЕСКОЙ СИТУАЦИИ В МИРЕ И В КAVКАЗСКОМ РЕГИОНЕ В НАЧАЛЕ 1990-х гг.

В статье исследуется осетино-ингушский конфликт в контексте геополитических потрясений начала 1990-х гг., распада Советского Союза. Глубочайший политический кризис, охвативший Российскую Федерацию как преемницу СССР, привел к многочисленным вооруженным столкновениям между различными этносами. В этом контексте особо выделяется регион Кавказа, поскольку помимо произошедших в стране политических трансформаций, некоторые народы этого региона подверглись репрессиям в период сталинского режима, чем во многом обусловлен масштаб и острота вооруженных столкновений. Осетино-ингушский конфликт — яркий тому пример, отразивший противоречивую межэтническую обстановку в регионах постсоветского пространства. Кроме того, геополитическая ситуация на Кавказе в начале 1990-х гг. формировалась под влиянием крупных мировых государств, которых этот регион привлекал своим географическим расположением, наличием природных ресурсов и крупных промышленных предприятий. Россия рассматривала существующие этнические противоречия с точки зрения геополитических рисков, учитывая, что соседние государства, преследовавшие свои интересы, могли использовать вооруженные конфликты, преимущественно на межэтнической и религиозной почве, как удобный повод для внешнего вмешательства. В анализе эскалации осетино-ингушских противоречий используется значительный объем нормативных правовых актов, результаты которого позволили сделать вывод, что ни региональные, ни федеральные власти не приняли должных мер по предотвращению межэтнических столкновений на своей территории. В статье подробно раскрываются причины и мотивы, сыгравшие ключевую роль при выстраивании Россией политики в отношении противоборствующих сторон в рамках осетино-ингушского конфликта.

* *Идалов Шамхан Тимурович* — аспирант факультета государственного управления МГУ имени М.В. Ломоносова, Москва, РФ; *e-mail*: isshamkhan@mail.ru

Ключевые слова: геополитика, вайнахи, чеченцы, ингуши, осетины, СССР, Российская Федерация.

The article examines the Ossetian-Ingush conflict in the context of the geopolitical upheavals of the early 1990s, the collapse of the Soviet Union. The deepest political crisis that engulfed the Russian Federation as the successor to the USSR led to numerous armed clashes between different ethnic groups. In this context, the Caucasus region stands out because, in addition to the political transformations that took place in the country, some peoples of this region were subjected to repression during the Stalinist regime, which largely determines the scale and severity of armed clashes. The Ossetian-Ingush conflict is a vivid example of this, reflecting the contradictory interethnic situation in the regions of the post-Soviet space. In addition, the geopolitical situation in the Caucasus in the early 1990s. It was formed under the influence of large world states, which this region was attracted by its geographical location, the presence of natural resources and large industrial enterprises. Russia considered the existing ethnic contradictions from the point of view of geopolitical risks, given that neighboring states pursuing their own interests could use armed conflicts, mainly on interethnic and religious grounds, as a convenient excuse for external intervention. In the analysis of the escalation of the Ossetian-Ingush conflicts, a significant amount of normative legal acts is used, the results of which led to the conclusion that neither the regional nor the federal authorities took proper measures to prevent interethnic clashes on their territory. The article reveals in detail the reasons and motives that played a key role in building Russia's policy towards the warring parties in the framework of the Ossetian-Ingush conflict.

Key words: geopolitics, Vainakh, Chechen, Ingush, Ossetian, USSR, Russian Federation.

Перестройка, инициированная в 1985 г. последним генеральным секретарем ЦК КПСС М.С. Горбачевым, обусловившая перемены в экономической и политической структуре СССР, привела в итоге к распаду Советского Союза в 1991 г., что являлось результатом глубинных социально-политических противоречий¹. Крах одной из сверхдержав положил конец холодной войне и биполярному миру, просуществовавшему около полувека. Процессы радикальных трансформаций затронули весь мир, Российская Федерация, будучи преемницей СССР, в 1990-е гг. не стала державой, способной обеспечить безопасность и экономическое процветание постсоветских регионов².

¹ *Degtyarev A. Ya.* Study of the Fundamental Causes Behind the Collapse of the Soviet Union is an Urgent Problem for Russian Science (Russian Federation Council). Herald of the Russian Academy of Sciences. Vol. 92. 2022. P. 59.

² *Goff K.A., Siegelbaum L.H.* Empire and Belonging in the Eurasian Borderlands. Ithaca [New York]: Cornell University Press, 2019. P. 193.

Как отмечают зарубежные исследователи, огромное многонациональное союзное государство превратилось в пятнадцать независимых стран, каждая из которых стремилась определить себя на своих собственных условиях³. В этом контексте далеко не последняя роль досталась Кавказу, охваченному пламенем многочисленных конфликтов, при этом существует опасность повторения вооруженных столкновений, поскольку между сторонами конфликты 1990-х гг. полностью не разрешены, и не заключен мирный договор. Зарубежные исследователи подобные конфликты называют «замороженными»⁴. Исключением не является и осетино-ингушский конфликт, по разрешению которого до сих пор не приняты должных мер, способных эффективно урегулировать существующие противоречия.

**Геополитическая ситуация в мире
и в Кавказском регионе в начале 90-х гг.:
к моменту возникновения
осетино-ингушского конфликта**

В конце XX в. в мире сложилась новая геополитическая ситуация. По сути, мир стал однополярным. Окончание холодной войны и распад Советского Союза, который на протяжении десятилетий был самым значимым соперником Соединенных Штатов, усилили возможность американского глобального влияние⁵. Американское государство, ставшее единственной сверхдержавой, для которой не существует военно-политической силы, способной противостоять ее мощи, стало вмешиваться во внутренние дела других государств под предлогом борьбы с антидемократическими правящими режимами, с целью распространения демократии.

Основы подобной политики заложил в начале 1980-х гг. Рональд Рейган, доктрина которого включала курс на всемерную поддержку антисоветских и антикоммунистических движений в странах третьего мира. В конце 90-х гг. во внешнеполитической концепции США утвердился термин *rogue states*, которым американцы обозначали «государства-изгои». В этом контексте главной целью США стал Ирак во главе с Саддамом Хусейном. В Стратегии

³ Anne M. Platoff Symbols in Service to the State: The Role of Flags and Other Symbols in the Civil Religion of the Soviet Union. University of Leicester, 2020. P. 187.

⁴ Smetana M., Ludvik J. Between War and Peace: A Dynamic Reconceptualization of «Frozen Conflicts». Asia Europe Journal. Vol. 17. 2019. P. 4.

⁵ Hosam Aboul-Ela. Domestications: American Empire, Literary Culture, and the Postcolonial Lens. Northwestern University Press, 2018. P. 151.

национальной безопасности США 2002 г. «страны-изгой» характеризовались следующими критериями⁶:

- жестокое обращение с собственным народом;
- демонстрационное пренебрежение международным правом, нарушение соглашений;
- стремление получить доступ к оружию массового поражения и иной военной технологии для использования в качестве угрозы или реальной агрессии;
- оказание поддержки терроризму в глобальном масштабе;
- отвержение базовых человеческих ценностей и прав человека.

В конце XX в. вмешательство иностранных государств в дела стран бывшего социалистического лагеря резко усилилось. Особенно заметно это было на Кавказе и Балканах в связи с многочисленными вооруженными конфликтами на этих территориях. Страны Ближнего Востока, Турция и Иран рассматривали геополитические изменения на постсоветском пространстве — крах Советского Союза, обретение независимости мусульманскими республиками бывшего СССР — с точки зрения возможностей для удовлетворения своих национальных интересов.

В особенности возросла роль Турции и Ирана в ходе урегулирования Карабахского вооруженного конфликта 1992 г. между Азербайджаном и Арменией. Обе державы, претендующие на роль региональных лидеров, стремились выступать в роли посредников и активных игроков, активизируя свою деятельность в период особенно обостренной военной ситуации на карабахских фронтах.

По замечанию В.А. Ачкасова и С.А. Ланцова, «политика России, направленная на восстановление своего влияния в бывших советских республиках, воспринималась Турцией как угроза ее интересам. Турция выступала против размещения российских вооруженных сил в Армении и Грузии, против сохранения российских военных баз в Закавказье, против одностороннего осуществления Россией миротворческой акции в Нагорном Карабахе. Позиции России и Турции по кипрскому вопросу также различаются»⁷.

Следует отметить, что влияние Турции в Закавказье во многом определялось ее географическим положением. Через Турцию про-

⁶ V. Prevent Our Enemies from Threatening Us, Our Allies, and Our Friends with Weapons of Mass Destruction Архивная копия от 18 мая 2017 на Wayback Machine // Стратегия национальной безопасности США 2002 года. [Электронный ресурс]. URL: <https://georgewbush-whitehouse.archives.gov/nsc/nss/2002/nss5.html> (дата обращения: 09.09.2022).

⁷ Ачкасов В.А., Ланцов С.А. Мировая политика и международные отношения. М., 2023. С. 422.

ходят основные транспортные коммуникации, играющие важнейшую роль в жизни закавказских республик, особенно в военных условиях. Кроме того, Турция выглядит очень привлекательно в глазах соседних закавказских государств благодаря и своему динамичному экономическому развитию, и статусу надежного союзника США на Востоке. Азербайджан и Турцию по сей день связывают теплые взаимоотношения, основанные на общности геополитических интересов, культурной и языковой близости. Тюркская языковая группа включает население и ряда других постсоветских республик, таких как Казахстан, Киргизия, Узбекистан и Туркменистан. Все эти государства, расположенные к северу от Ирана, после распада СССР ориентировались на Анкару, что не могло не вызывать обеспокоенность у Ирана. Поэтому Тегеран оказал поддержку христианской Армении, а не мусульманскому Азербайджану в Карабахском вопросе⁸.

Кавказ в конце 80-х — начале 90-х гг. в целом был охвачен целым комплексом этнонациональных движений, проходивших под лозунгом права наций на самоопределение. Развитие подобных тенденций не могло не привести к столкновениям на этнической почве. Примерами таких столкновений стали грузино-южноосетинский конфликт 1991–1992 гг. и грузино-абхазский конфликт 1992–1993 гг. Хотя грузино-южноосетинский конфликт оказался скоротечным, он привел к целому ряду негативных последствий на территории Российской Федерации. Приток большого количества осетинских беженцев в Северную Осетию, в том числе в Пригородный район, обострил напряженную этническую ситуацию в данном регионе и сыграл определенную роль в развитии осетино-ингушского конфликта⁹.

Важным событием в рамках рассматриваемого периода стало образование в ноябре 1991 г. Конфедерации горских народов Кавказа (КГНК) — межэтнического объединения, направленного на консолидацию народов Кавказа. Сложно определить конечную цель данной организации. С одной стороны, на съездах КГНК принимались решения о создании законодательных и судебных органов, Комитета обороны и других структур Конфедерации. КГНК определяла себя как суверенное национально-государственное образование, заявляла о статусе преемника Горской республики. Все это позволяет предположить, что конечной целью КГНК являлось

⁸ Ачкасов В.А., Ланцов С.А. Указ соч. С. 425.

⁹ The Ingush-Ossetian Conflict in the Prigorodnyi Region. Human Rights Watch/Helsinki, May 1996. [Электронный ресурс]. URL: <https://www.hrw.org/reports/1996/Russia.htm> (дата обращения: 16.09.2022).

обретение народами Кавказа полной политической и государственной независимости. С другой — устойчивая политическая группировка, претендовавшая на независимость от России, сложилась в среде лишь одного из кавказских народов — чеченцев. В целом деятельность КГНК скорее была направлена на защиту интересов кавказских народов через своих представителей в федеральных органах власти России. Так, на заседании Государственной Думы 13 декабря 1994 г. вице-президент КГНК Ж.М. Губачиков призывал «остановить кровопролитие, вывести российские войска с территории Чечни»¹⁰.

Отряды КГНК принимали активное участие в грузино-абхазской войне 1992–1993 гг., а полевые командиры в лице Шамиля Басаева, Руслана (Хамзата) Гелаева и Хамзата Ханкарова внесли весомый вклад в победу абхазов. В осетино-ингушском конфликте КГНК были предложены меры, направленные на мирное решение проблем двух этносов, предусматривающие возвращение ингушам домовладений, конфискованных во время их депортации, восстановление исторических названий сел Пригородного района и др., однако ни один из предложенных пунктов не был выполнен¹¹.

Важной составляющей геополитических процессов на постсоветском пространстве стало духовное влияние Саудовской Аравии. Как справедливо отмечают зарубежные исследователи, распад СССР повысил уровень религиозной идентичности в посткоммунистических государствах¹². Советская перестройка открыла границы для обучения молодежи в столице мусульманского мира Мекке и в странах Персидского залива. Проповедническая деятельность исламских ученых вызвала значительный резонанс на Кавказе. С одной стороны, это повысило уровень религиозного образования советских людей. С другой — сыграло существенную роль в вооруженных конфликтах и в Таджикистане, и особенно в Чечне.

Несмотря на то, что Россия после распада СССР переживала один из глубочайших политических и экономических кризисов в своей истории, западные страны во главе с США были заинтересованы в сохранении российского влияния на Кавказе и всем

¹⁰ Стенограмма заседания Государственной Думы от 13 декабря 1994 года. [Электронный ресурс]. URL: <http://transcript.duma.gov.ru/node/3123/> (дата обращения: 16.09.2022).

¹¹ Патиев Я. Хроника истории ингушского народа. Махачкала: Лотос, 2007. С. 244.

¹² Zeev Maoz, Errol A. Henderson. *Scriptures, Shrines, Scapegoats, and World Politics: Religious Sources of Conflict and Cooperation in the Modern Era*. University of Michigan Press. 2020. P. 391.

постсоветском пространстве. На тот момент новый режим, установившийся в России, позиционировал себя как прозападный, а российская экономика в значительной степени зависела от западных кредиторов. Можно сказать, что действовало негласное соглашение, предполагавшее, что Запад не будет резко критиковать политику России в отношении постсоветских стран. Правда, это соглашение фактически не распространялось на те страны (прежде всего — прибалтийские), которые представляли стратегическую ценность с точки зрения своего геополитического положения и транспортных коммуникаций. Эти страны являлись главным объектом внимания Запада.

Кроме того, в начале 1990-х гг. на постсоветском пространстве продолжала действовать рублевая зона, сохранялись экономические и транспортные связи, а многие новые государства бывшего СССР оставались в экономической зависимости от Москвы. Вышеперечисленные обстоятельства позволяли России вести достаточно независимую политику в отношении большинства постсоветских стран и регионов, что в том числе объясняет поначалу умеренную реакцию стран Запада на ввод российских войск в Чечню в 1994 г.

Многочисленные межэтнические конфликты, начавшиеся на постсоветском пространстве еще в конце 1980-х гг., с распадом СССР лишь участились, приняв еще более жесткий характер в условиях отсутствия внимания со стороны мировой общественности. США были заняты на Ближнем Востоке, расценивая первоначально осетино-ингушский конфликт и российско-чеченскую войну как «внутренние дела России». Турцию и других региональных акторов интересовали лишь географически и исторически близкие им стороны.

Внимание России было акцентировано на проблемах русскоязычного населения, жившего в очагах конфликтов. При этом с помощью своих военных баз в регионах и манипулирования топливными потоками Россия довольно успешно оказывала влияние на конфликтующие стороны.

Такая многонациональная страна как Россия, перенасыщенная в переходный период очагами конфликтов и находящаяся в тяжелой экономической ситуации, должна была быстро и достаточно жестко отреагировать на любые межнациональные столкновения на своей территории. При этом требовалось постепенно разработать эффективные меры, которые способствовали бы долгосрочному урегулированию причин, вызвавших конфликт.

Осетино-ингушский конфликт в полной мере отразил противоречивую межэтническую обстановку в регионах постсоветского пространства. Отношения между народами на протяжении многих лет были сложными, но они никогда не приводили к такому масштабному и жестокому вооруженному столкновению, как в 90-е гг. Последствия репрессивной политики сталинского режима в отношении целых народов стали главной причиной возникновения рассматриваемого конфликта. В первую очередь речь идет о незавершенной территориальной реабилитации.

Движение за восстановление прав репрессированных народов, в центре которого были ингушские общественные организации, началось в конце 1980-х гг. и в условиях перестройки и гласности в СССР получило мощный импульс. Вместе с тем всплеск национального самосознания в Северной Осетии и националистическая риторика противостоящих сторон привели к складыванию трудно разрешимого национально-территориального противоречия. При этом обе стороны по-прежнему ориентировались на Москву как единственного арбитра¹³.

Следует отметить, что в условиях сложной геополитической ситуации в Кавказско-Каспийском регионе, обусловленной появлением ряда влиятельных игроков, преследовавших свои интересы, российское руководство все чаще рассматривало проблемы, возникавшие в пограничных республиках Кавказа с точки зрения геополитики. Кавказско-Каспийский регион привлекал мировые государства с точки зрения проходящих здесь стратегически важных коммуникационных путей, наличия природных ресурсов и крупных промышленных предприятий. При этом действующие и потенциально возможные вооруженные конфликты, преимущественно на межэтнической и религиозной почве, можно было рассматривать как удобный повод для внешнего вмешательства.

Безусловно, и постсоветским государствам, и ведущим мировым державам все же приходилось считаться с интересами России, учитывая, что позиции преемника Советского Союза оставались довольно прочными. Однако, как отмечает Х.М. Мейриев, «слабость институтов центральной власти в России и очаги сепаратизма на ее собственной территории в сочетании с более диверсифицированной политикой в отношении аналогичных ситуаций в соседних странах создавали сложности для ведения четкой и продуманной политики в этом ключевом регионе страны. Между

¹³ Мейриев Х.М. Осетино-ингушский конфликт в контексте современной геополитики России: дисс. ... канд. полит. наук. М., 2016. С. 72.

тем становилось все более ясно, что такое направление внутренней политики страны, как национальная политика, определялось как важный или даже важнейший элемент геополитической стратегии государства. Однако успешной реализации этой стратегии мешало отсутствие продуманных подходов к национальной политике у тогдашней государственной власти. Немалую роль играло и отсутствие согласия у различных ветвей власти в стране, с течением времени переросшее в острое противостояние. Все это ослабляло способность важнейших политических институтов государства адекватно реагировать на актуальные вызовы постсоветской действительности. Первым серьезным испытанием в этом смысле для России и стал осетино-ингушский конфликт»¹⁴.

Развитие осетино-ингушского конфликта

Как уже было нами отмечено в ранее опубликованной статье, главной причиной возникновения осетино-ингушского конфликта стали непреодоленные последствия репрессивной политики сталинского режима в отношении целых народов, среди которых были и ингуши¹⁵. После того как в 1957 г. восстановили Чечено-Ингушскую АССР, но уже без Пригородного района, и вайнахам разрешено было вернуться в места своего прежнего проживания, огромное количество ингушей, желавших поселиться в Пригородном районе, столкнулось с резким сопротивлением как со стороны руководства Северо-Осетинской АССР, так и со стороны простых людей, которые на протяжении 13 лет проживали в домах, вынужденно оставленных ингушскими переселенцами, и воспринимали Пригородный район уже как свой родной.

С самого начала возвращения репрессированных народов руководство Северо-Осетинской республики вело активную политику по недопущению заселения Пригородного района ингушами. Так, известный ингушский публицист Я.С. Патиев отмечает, что еще постановлением Совета Министров СОАССР от 13 апреля 1957 г. № 136 предусматривалось недопущение расселения ингушей в Пригородном районе. При этом предусматривалась возможность их поселения на постоянное местожительство в населенных пунктах Кировского и Дигорского районов¹⁶. Следует отметить, что

¹⁴ Мейриев Х.М. Указ. Соч. С. 73.

¹⁵ Идалов Ш.Т. Трагедия вайнахских народов 1944 года и административно-территориальные последствия их депортации // Государственное управление. Электронный вестник. 2022. № 94. С. 29.

¹⁶ Патиев Я. Хроника истории ингушского народа. Махачкала: Лотос, 2007. С. 164.

никаких организованных программ переселения представителей репрессированных народов не было принято ни на уровне Советского Союза, ни на уровне входивших в Союз республик.

Разумеется, ингушское сообщество было полно решимости предпринять соответствующие меры по возвращению Пригородного района в ЧИАССР. В 1972 г. представители ингушской общест-венности направляли в ЦК КПСС письма «О нарушениях ленин-ской национальной политики КПСС в Чечено-Ингушской АССР» и «О судьбе ингушского народа», в которых они просили вернуть Пригородный район ингушам. О письмах упоминают в своих рабо-тах как осетинские (А.А. Цуциев)¹⁷, так и ингушские (Я.С. Патиев)¹⁸ авторы.

В январе 1973 г. в г. Грозном на протяжении нескольких дней проходила многоядная демонстрация и митинг ингушей с про-тестом против дискриминации, которой они подвергались в Се-верной Осетии. Вновь выдвигались требования вернуть в состав Чечено-Ингушетии Пригородный район. Я.С. Патиев, вспоминая те события, пишет: «В республику приехала многочисленная делега-ция ЦК КПСС во главе с Председателем Совета Министров РСФСР М.С. Соломенцевым. Митинг разогнан, огульно обвиненные в его организации И.М. Базоркин, А.М. Газдиев, Д.Д. Картоев, А.С. Куш-тов, С.Х. Плиев и другие были исключены из рядов КПСС, сняты с работы, подвергнуты многолетней травле. Сотни других участни-ков митинга из Северной Осетии и Чечено-Ингушетии уволены с работы, исключены из партии и подвергнуты обструкции. В печати развернута большая кампания по дискредитации как самой идеи, так и ее участников»¹⁹.

С этого момента партийные и советские органы вместо того, чтобы прислушаться к просьбам ингушского народа и предпринять меры по урегулированию уже наметившихся осетино-ингушских противоречий, осуждали любые требования ингушей по Пригород-ному району и приравнивали их к антисоветским националисти-ческим выступлениям. При этом, официально объявляя причины массового возмущения ингушей надуманными, власти вынуждены были негласно признать обоснованность их требований, не затра-гивающих вопросов национально-государственного устройства, и принять меры по улучшению социально-экономического поло-

¹⁷ Цуциев А.А. Осетино-ингушский конфликт (1992–...): его предыстория и факторы развития. М.: РОССПЭН, 1998. С. 76.

¹⁸ Патиев Я.С. Указ. соч. С. 181.

¹⁹ Патиев Я.С. Указ. соч. С. 183.

жения ингушей Пригородного района²⁰. Так, в июне 1974 г. было принято постановление Совета Министров РСФСР № 326 «О дополнительных мерах по развитию жилищного и коммунального хозяйства, здравоохранения, просвещения, культуры и бытового обслуживания населения в Пригородном районе Северо-Осетинской АССР».

В 1981 г. после убийства в Назрановском районе таксиста-осетина уже в столице СОАССР г. Орджоникидзе (ныне г. Владикавказ) прошли массовые антиингушские погромы, которые едва не переросли в вооруженный мятеж. Осетины атаковали здания органов государственной власти, в частности, Дом Советов и здание правительства. Беспорядки продолжались несколько дней, пока их не подавили с помощью войск и спецтехники. Участники бесчинств были разогнаны, частично подверглись арестам.

Однако спустя четыре месяца Советом Министров СССР было принято постановление от 5 марта 1982 г. № 183 «Об ограничении прописки граждан в Пригородном районе Северо-Осетинской АССР». «Это фактически было скрытым продолжением репрессий, отказом в реабилитации. Уже после принятия в 1989 г. Съездом народных депутатов СССР Декларации о признании незаконными и преступными актов насильственного переселения Верховный Совет СОАССР издал 14 сентября 1990 г. постановление, запрещающее на территории республики куплю-продажу жилых домов и других строений на правах личной собственности»²¹. Отметим, что ранее в том же 1990 г. Верховный Совет СОАССР принял Декларацию о государственном суверенитете, в которой предусматривалось, что территория Северной Осетии не может быть изменена без волеизъявления всего дееспособного населения республики, выраженного путем референдума. Следует согласиться с мнением современных авторов, что провозглашение Декларации имело целью, в том числе, и отстаивать права Осетии на земли Пригородного района²².

Описанные ограничения затрудняли ингушскому населению устройство на постоянную работу, получение социальных льгот. Необходимо также отметить, что на характер осетино-ингушских отношений влиял разный уровень развития обоих народов в со-

²⁰ Патиев Я.С. Указ. Соч. С. 184.

²¹ Тишков В. Осетино-ингушский конфликт. [Электронный ресурс]. URL: http://www.vvway.net/publ/analitika/tishkov_v_a_osetino_ingushskij_konflikt_92 (дата обращения: 24.10.2022).

²² Анчабадзе Г.З. Вайнахи. Тбилиси, 2001. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.magas.ru/osetino-ingushskii-konflikt> (дата обращения: 24.10.2022).

циальной, экономической, образовательной сферах. «В Северной Осетии в составе Верховного Совета было всего 7 ингушей, среди членов Президиума и правительства республики — ни одного. Ингуши были отстранены от престижных и влиятельных позиций и должностей и в других общественных сферах. Определенные ограничения испытывала ингушская молодежь и при поступлении в высшие и средние учебные заведения. Даже в Пригородном районе Северной Осетии во всех 53 партийных и советских организациях, в хозяйственных и культурно-бытовых предприятиях и учреждениях на руководящих должностях работало всего 5 ингушей (на 12 октября 1989 г.)»²³.

Данные обстоятельства, безусловно, усиливали рост недовольства и недоверия ингушей к руководству страны, которое не пресекало дискриминационную политику властей СОАССР. Соответственно, усиливалось стремление ингушей к созданию собственной государственности и возвращению Пригородного района. На фоне нарастания массового общественного недовольства в Ингушетии в 1988 г. была образована партия «Нийсхо» (в переводе с ингушского «справедливость»), а годом позже был образован Оргкомитет по восстановлению Ингушской автономии во главе с Иссой Кодзоевым, которого в декабре того же года на этом посту сменил Бексултан Сейнаров²⁴. Программы обеих организаций опирались на вышеуказанные требования. Известный российский этнолог В.А. Тишков, опираясь на личный архив, следующим образом описывает сложившуюся ситуацию. «17 марта 1992 г. большая группа руководителей местных администраций Ингушетии и Пригородного района обратилась к Президенту Российской Федерации, Председателю Верховного Совета и народным депутатам Российской Федерации с коллективным письмом. В нем все тот же реестр жалоб: 1933 г. — «отняли административный и культурный центр г. Владикавказ и передали осетинам»; 1934 г. — «нас лишили государственности»; 1944 г. — «у нас отняли Родину и передали Северной Осетии»; 1957 г. — «нам не вернули половины Родины и оставили в подарок особо привилегированной Осетии, которая имеет две формы государственности: Северная Осетия и Южная Осетия, а Ингушетия ни одной». Документ содержит крайне эмоциональные, воспламеняющие массовое сознание оценки: «нас ведут

²³ Тишков В. Осетино-ингушский конфликт. [Электронный ресурс]. URL: http://www.vv vay.net/publ/analitika/tishkov_v_a_osetino_ingushskij_konflikt_92 (дата обращения: 24.10.2022).

²⁴ Сейнаров Б.М. На трудном пути создания Ингушской Республики. М., 2012. С. 32.

к национальной деградации», «ингушский народ вне законов, вне Конституции, его можно убивать, лишать, кромсать его Родину», «Ингушетию душат нищета и произвол». Его требование — «вернуть ингушскому народу его историческую Родину с административным и культурным центром в городе Владикавказ в статусе Ингушской Республики»²⁵. Общественно-политическая ситуация в рассматриваемом регионе в конце 1980-х — начале 1990-х гг. становилась все более напряженной. Одновременно начались масштабные политические изменения в Чечне, которые сыграли немаловажную роль в развитии осетино-ингушского конфликта, а точнее, в выстраивании российским руководством политики по отношению к данному конфликту.

27 ноября 1990 г. Верховный Совет Чечено-Ингушской АССР принял Декларацию о государственном суверенитете Чечено-Ингушской республики, статья 17 которой предусматривает «необходимость решения возврата территорий, принадлежащих ему и отторгнутых в результате сталинских репрессий Пригородного района и части территорий Малгобекского района в пределах их бывших границ, а также правобережной части г. Орджоникидзе (Владикавказа)»²⁶.

При этом депутаты-ингуши выразили свое несогласие с Декларацией в части выхода Чечено-Ингушской республики из состава России. Через два дня после принятия указанной Декларации в г. Назрани состоялась расширенная чрезвычайная сессия Назрановского райсовета депутатов, которая признала неприемлемым провозглашенное в Декларации намерение о выходе из состава РСФСР. Свыше тысячи депутатов от имени всего ингушского народа подписали соответствующее обращение к Б.Н. Ельцину.

На 2-й сессии Чеченского национального съезда, прошедшей в г. Грозном 8–9 июня 1991 г., было объявлено о переименовании съезда в Общенациональный конгресс чеченского народа (ОКЧН), низложении Верховного Совета Чечено-Ингушской Республики и провозглашении суверенного независимого государства Чеченская Республика (Нохчийчоь). Временным органом власти был объявлен Исполком ОКЧН во главе с генералом-майором авиации СССР Д.М. Дудаевым, который на прошедших 27 октября того же года выборах президента и парламента Чеченской Республики стал первым

²⁵ Тишков В. Осетино-ингушский конфликт. [Электронный ресурс]. URL: http://www.vv vay.net/publ/analitika/tishkov_v_a_osefino_ingushskij_konflikt_92 (дата обращения: 24.10.2022).

²⁶ Декларация о суверенитете Чечено-ингушской республики. [Электронный ресурс]. URL: <https://chechenlaw.ru/?p=55> (дата обращения: 26.10.2022).

президентом Чеченской Республики. Съезд народных депутатов РСФСР признал эти выборы незаконными²⁷.

Что касается Ингушетии, то там 20 июня 1991 г. прошел съезд народных депутатов всех уровней, на котором была принята Декларация о провозглашении Ингушской Республики в составе РСФСР. 30 ноября 1991 г. в Ингушетии был проведен референдум, в ходе которого свыше 90 % принявших участие в голосовании (около 100 тыс. чел.) высказались за образование суверенной Ингушской Республики в составе РСФСР и возвращение Пригородного района и правобережной части Владикавказа. «Вопрос на референдуме был сформулирован следующим образом: “Вы за создание Ингушской Республики в составе РСФСР с возвратом незаконно отторгнутых ингушских земель и со столицей в г. Владикавказе?”. Проведение референдума с такой формулой, безусловно, еще более обострило ситуацию в ингушко-осетинских отношениях и придало новый стимул самым радикальным требованиям ингушей, как бы получившим мандат всеобщей поддержки»²⁸.

Позиция ингушского народа на фоне масштабного процесса политических преобразований в Чечне позволяет нам сделать обоснованный вывод о стремлении ингушей остаться в составе РСФСР. Главной причиной такого желания, полагаем, была надежда на справедливое решение территориального вопроса руководством страны и понимание того, что ингушам, выйдя из состава России, вернуть Пригородный район будет практически невозможно.

Следует отметить, что надежды ингушей вначале 1990-х гг. все же были небезосновательны: в Кремле, наконец, стали принимать меры, в том числе касающиеся урегулирования территориального вопроса. Речь идет о ранее упомянутой Декларации Верховного Совета СССР «О признании незаконными и преступными репрессивных актов против народов, подвергшихся насильственному переселению, и обеспечении их прав» и Законе «О реабилитации репрессированных народов», принятых 14 ноября 1989 г. и 26 апреля 1991 г. соответственно. В Декларации предусматривалась необходимость принятия соответствующих законодательных мер для без-

²⁷ Постановление Съезда народных депутатов РСФСР от 2 ноября 1991 года № 1847-1 «О признании незаконными выборов, проведенных 27 октября 1991 года в Чечено-Ингушской Республике». [Электронный ресурс]. URL: <https://docs.cntd.ru/document/901606038> (дата обращения: 02.11.2022).

²⁸ Тишков В. Осетино-ингушский конфликт. [Электронный ресурс]. URL: http://www.vvvay.net/publ/analitika/tishkov_v_a_osetino_ingushskij_konflikt_92 (дата обращения: 02.11.2022).

условного восстановления прав всех советских народов, подвергшихся репрессиям²⁹. Закон же прямо провозглашал: «Реабилитация репрессированных народов означает признание и осуществление их права на восстановление территориальной целостности, существовавшей до антиконституционной политики насильственного перекраивания границ, на восстановление национально-государственных образований, сложившихся до их упразднения, а также на возмещение ущерба, причиненного государством»³⁰.

Однако принятие этих актов не решило всех проблем, связанных с реабилитацией репрессированных народов. Причины, по которым решение данных проблем не продвинулось дальше подписания указанных актов, требуют особого рассмотрения. Однако уже сейчас можно сказать, что это было обусловлено несовершенством законодательства, отсутствием реальных механизмов практической реализации нормативно-правовых актов, а также распадом союзного государства в декабре 1991 г.

Логическим завершением борьбы ингушского народа за создание собственной автономии стало принятие Закона Российской Федерации от 4 июня 1992 г. № 2927-1 «Об образовании Ингушской Республики в составе Российской Федерации». Не можем не согласиться с оценкой этого закона, данной В.А. Тишковым. «Я не испытывал, — писал ученый, — особого энтузиазма по поводу самого текста Закона, которым создавалась республика без границ и окончательно закреплялась коллизия с текстом Федеративного договора о невозможности изменения границ республик без их согласия. Однако сам факт восстановления автономии для репрессированного в прошлом народа был позитивным актом, и он был встречен с огромным воодушевлением ингушами. Оставалась надежда, что содержащаяся в тексте Закона рекомендация государственным органам, партиям и другим общественным объединениям граждан «воздерживаться от неконституционных способов разрешения

²⁹ Декларация ВС СССР от 14.11.1989 «О признании незаконными и преступными репрессивных актов против народов, подвергшихся насильственному переселению, и обеспечении их прав» // Электронная библиотека исторических документов [Электронный ресурс]. URL: <http://docs.historyrussia.org/ru/nodes/165903-deklaratsiya-verhovnogo-soveta-soyuza-sovetskihsotsialisti-cheskih-respublik-o-priznanii-nezakonnymi-i-prestupnymi-repressivnyh-aktov-protiv-narodov-podvergshih-sya-nasilstvennomu-pereseleniyu-i-obespechenii-ih-prav-moskva-kreml-14-noyabrya-1989-g> (дата обращения: 31.10.2022).

³⁰ Закон РСФСР от 26.04.1991 № 1107-1 «О реабилитации репрессированных народов» // КонсультантПлюс [Электронный ресурс]. URL: <https://login.consultant.ru/link/?req=doc&base=LAW &n=4434&dst=100003&date=16.01.2023> (дата обращения: 31.10.2022).

спорных вопросов» (статья 4) окажет воздействие на участников конфликта»³¹. Отметим, что в тексте закона принятой редакции указанной рекомендации нет, а статьей 4 устанавливается переходный период до марта 1994 г. для решения вопросов, связанных с образованием Ингушской Республики. Однако основная мысль российского этнолога ясна. Одновременно с законом было принято постановление Верховного Совета Российской Федерации³², которым, в частности, создавались временные органы власти в Ингушетии (учреждалась временная администрация, назначался временный представитель Верховного Совета Российской Федерации). Таким образом, начинался процесс формирования ингушской государственности, формировались органы управления новой республикой в составе Российской Федерации.

Начиная с 20 октября 1992 г. обстановка в Пригородном районе стала резко накаляться и к концу месяца достигла критической точки. В этот день в селе Октябрьском Пригородного района БТР ОМОНа МВД СО ССР насмерть задавил 13-летнюю Мадину Гадаборшеву. Это было расценено ингушами как умышленное действие, вызвало шквал возмущения и рост межнациональной напряженности в республике.

Позднее в поселке Южный Пригородного района были убиты два ингуша (как потом выяснилось, в результате конфликта с сотрудниками МВД Северной Осетии). В поселке собралась значительная толпа ингушей. Прибывшая для расследования происшествия дежурная группа МВД Северной Осетии была заблокирована, началась перестрелка между милицией и ингушами (убиты два осетинских милиционера и четверо местных ингушей). Убитых милиционеров хоронили с почестями в присутствии Председателя Верховного Совета СО ССР А.Г. Галазова и членов правительства.

24 октября в Назрани было решено блокировать въезды и выезды в ингушских селах Пригородного района и собрать добровольцев в отряды самообороны. В последующие до 30 октября дни в

³¹ Тишков В. Осетино-ингушский конфликт. [Электронный ресурс]. URL: http://www.vvvay.net/publ/analitika/tishkov_v_a_osetino_ingushskij_konflikt_92 (дата обращения: 02.11.2022).

³² Постановление Верховного Совета Российской Федерации от 4 июня 1992 г. № 2928-1 «О порядке введения в действие Закона Российской Федерации «Об образовании Ингушской Республики в составе Российской Федерации» // Электронный фонд нормативно-технической и нормативно-правовой информации Консорциума «Кодекс» [Электронный ресурс]. URL: <https://docs.cntd.ru/document/499058691?marker=7D20K3> (дата обращения: 02.11.2022).

населенных пунктах компактного проживания ингушей проходили локальные стычки, перешедшие 31 октября в массовые вооруженные столкновения в поселках Пригородного района.

С ингушской стороны участниками боевых действий выступили группы вооруженной стрелковым оружием молодежи. Не имеется каких-либо данных, что эти выступления организовывались из единого центра и при направляющей роли обученных командиров. Это было выступление скорее спровоцированное, а не заранее подготовленное.

31 октября во Владикавказ прибыл заместитель председателя Правительства Российской Федерации Г.С. Хижа, председатель Государственного комитета РФ по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий С.К. Шойгу и его заместитель генерал Г.В. Филатов, командующий внутренними войсками МВД РФ генерал В.Н. Саввин. Вновь обратимся к воспоминаниям В.А. Тишкова. «Из Москвы Георгий Хижа летел вместе с Председателем Совмина Северной Осетии Сергеем Хетагуровым, а по прибытии все разместились в правительственной резиденции. Естественно, что представителям центральных властей была доложена однозначная версия, что ингушская сторона совершила заранее спланированную агрессию против Северной Осетии с целью отторжения Пригородного района. В столице республики уже была крайне накаленная обстановка. Собравшиеся на площади перед зданием Верховного Совета жители, главным образом осетинская молодежь, требовали раздать им оружие, а по местному телевидению постоянно транслировалось обращение Галазова об «ингушской агрессии». Сергей Хетагуров потребовал от представителей российского правительства раздачи населению не менее 15 тыс. автоматов и боеприпасов... Возможно, это была роковая ошибка Георгия Хижи — дать разрешение на раздачу гражданскому населению 642 единиц стрелкового оружия: автоматов, пулеметов, гранатометов и боеприпасов к ним, чем фактически было санкционировано осуществление варварских убийств и поджогов... С этого момента Центр однозначно солидаризировался с одной из конфликтующих сторон и фактически дал санкцию и обеспечил материальные условия для вооруженных действий и массового насилия в отношении гражданского населения ингушской национальности. Именно в этот критический момент проявился фатальный порок посткоммунистической политики и унаследованного ею советского менталитета вождизма, суть которых в пренебрежении властями своей главной миссии —

обеспечения безопасности и гарантий жизни управляемых ими граждан»³³.

Переброшенные в район столкновений крупные воинские подразделения на первом этапе открытого конфликта бездействовали и не осуществили свою главную миссию — разъединить конфликтующие стороны, а перекрыли границу между Ингушетией и Северной Осетией. Более того, был совершен малопонятный марш Псковской воздушно-десантной дивизии с тяжелыми танками Т-72 и другой бронетехникой по территории Ингушетии в сторону Чечни. Он был остановлен после введения Дудаевым чрезвычайного положения в Чечне.

Высшее руководство России, не уделив необходимого внимания разрастающемуся межэтническому конфликту, решило использовать сложившуюся ситуацию для восстановления власти над Чечней. Предотвращение жертв и разрушений и разъединение конфликтующих сторон не было главным мотивом действий представителей Центра. Прибывшей Псковской воздушно-десантной дивизии было более чем достаточно, чтобы пресечь межэтническое насилие и разъединить ингушей и осетин. Вместо этого федеральные войска были сосредоточены на границе с Чечней. Пригородный район попал под полный контроль осетинских формирований, в том числе отрядов из Южной Осетии.

Как представляется, подобные действия федерального центра были продиктованы стремлением получить повод для введения войск на территорию Чечни, не вызвав при этом осуждения и резкой реакции мировой общественности. К подобной точке зрения склоняется и В.А. Тишков. «Здесь допустим сценарий, который, однако, требует подтверждения — это через «вооруженную акцию» в данном регионе спровоцировать Чечню и тем самым решить «проблему Дудаева». Но это был скорее сценарий для ведомства Баранникова и для Совета безопасности. Определенное давление «разобраться с Дудаевым» могло исходить и от Р.И. Хасбулатова, о чем мне однажды сказал Ерин во время пребывания на совещании в Чебоксарах. Журналистское расследование И. Дементьевой достаточно убедительно показало, что чеченский мотив присутствовал и в действиях федеральных властей, включая самого президента Б.Н. Ельцина, что подтверждается дальнейшим ходом событий. Позднее это было признано и Е.Т. Гайдаром»³⁴.

³³ Тишков В. Осетино-ингушский конфликт. [Электронный ресурс]. URL: http://www.vvvy.net/publ/analitika/tishkov_v_a_osetino_ingushskij_konflikt_92 (дата обращения: 02.11.2022).

³⁴ Там же.

Представители российских властей не смогли, а скорее всего, и не хотели наладить срочные переговоры в этой сложной обстановке и принять решительные меры по защите гражданского населения. С 31 октября по 4 ноября массовому насилию подверглись жители ингушских поселков. В течение нескольких дней происходили убийства, захват заложников, поджоги и разграбление домов, изгнание ингушей с территории Пригородного района и из Владикавказа. Введенное Указом Президента 2 ноября чрезвычайное положение на территории Северной Осетии и Ингушетии фактически не ограничило применение насилия. Итогом стало изгнание с территории республики большинства граждан ингушской национальности³⁵. При этом следует отметить, что чрезвычайное положение в Пригородном районе и г. Владикавказе было введено Верховным Советом Северной Осетии еще 20 апреля 1991 г., и ингуши Северной Осетии жили в его условиях уже более полутора лет. Указ Президента России лишь распространил его на территорию Ингушетии. В качестве особой формы управления была учреждена Временная администрация, в прямое подчинение которой перешли органы исполнительной власти Северной Осетии. При отсутствии на тот момент конституционных органов власти в Ингушской Республике управление на ее территории также становилось прерогативой Временной администрации.

Режим ЧП продлевался Указами Президента РФ каждые два месяца вплоть до февраля 1995 г., и весь этот период властно-управленческие функции в зоне конфликта осуществлялись Временной администрацией.

По оценкам СМИ, опирающимся на данные Генпрокуратуры России, в период с 31 октября по 5 ноября 1992 г. в результате вооруженного конфликта между осетинами и ингушами погибли 583 чел., были ранены 939 чел., пропал без вести 261 чел.³⁶ По другим оценкам, погибло 608 чел. (490 ингушей и 118 осетин)³⁷. Около 60 тыс. ингушей, проживавших в Пригородном районе, вынуж-

³⁵ Указ Президента Российской Федерации от 2 ноября 1992 г. № 1327 «О введении чрезвычайного положения на территории Северо-Осетинской ССР и Ингушской Республики» // Официальный портал правовой информации pravo.gov.ru. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/2321> (дата обращения: 02.11.2022).

³⁶ Память жертв осетино-ингушского конфликта 1992 года почтили в Северной Осетии. [Электронный ресурс]. URL: <https://tass.ru/obschestvo/5738606> (дата обращения: 02.11.2022).

³⁷ День памяти жертв трагических событий осени 1992 года в Пригородном районе Северной Осетии. [Электронный ресурс]. URL: <http://memorialing.ru/news/804/> (дата обращения: 02.11.2022).

дены были покинуть свои дома и найти убежище на территории Ингушетии.

Важным обстоятельством психологической готовности масс к совершению актов коллективного насилия стала длительная обстановка полувоенного положения в республике, милитаризация населения и масштабная пропаганда, создавшая образ врага из части населения республики. Можно предположить, что всплеск насилия против ингушей до известной степени был спровоцирован событиями в Южной Осетии, в ходе которых сами осетины становились жертвой насилия со стороны грузин, в связи с чем возникала потребность в своего рода психологической компенсации.

Заключение

Осетино-ингушское вооруженное столкновение 1992 г. — этнический конфликт в его наиболее выраженной форме, ибо обе конфликтующие стороны были мобилизованы по принципу этнической принадлежности, а насилие носило четко выраженный этнический характер.

На наш взгляд, существовали возможности по предотвращению и мирному разрешению конфликта. Власти СОАССР могли предпринять меры по вовлечению ингушей в общественно-политическую жизнь республики, усилению их лояльности и социально-культурной удовлетворенности, улучшению качества управления. Однако на деле сработала ставка на силовое разрешение возникших противоречий. Силовые меры болезненно ударили по сознанию ингушей, значительная часть которых еще помнила о травме депортации. Свою роль в эскалации конфликта сыграл приток на территорию Северной Осетии жертв грузино-осетинских столкновений — беженцев из Южной Осетии.

Федеральные власти не оказали своевременной помощи в виде конструктивной программы умиротворения и не смогли обеспечить правовой порядок в зоне межэтнической напряженности. Фактически вместо разъединения сторон и пресечения межобщинного насилия федеральный центр выступил на стороне руководства Северной Осетии. Ошибочным следует признать решение Центра о раздаче оружия осетинам — гражданскому населению. Введение регулярных войск на территорию ингушских поселков, граничившую с Чечней, также во многом способствовавшее эскалации конфликта, было вызвано стремлением российских властей создать условия для разрешения «чеченского вопроса». Если бы правительство Д.М. Дудаева со своей стороны попыталось вмешаться в конфликт, федеральный центр получил бы повод для вторжения

на территорию Чечни, не опасаясь негативной реакции мирового общественного мнения.

Осетино-ингушский конфликт имел тяжелые последствия, отзвуки которого чувствуются до сих пор. Этническая окраска данного противостояния очевидна. Однако из этого совсем не следует вывод, что между двумя народами Северного Кавказа существует врожденная историческая нетерпимость друг к другу и их добрососедство невозможно³⁸. К трагическим последствиям привели не столько некие исконно сложившиеся факторы, сколько длинная цепочка ошибок властей разных уровней.

Литература

Анчабадзе Г.З. Вайнахи. Тбилиси, 2001. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.magas.ru/osetino-ingushskii-konflikt>.

Ачкасов В.А., Ланцов С.А. Мировая политика и международные отношения. М.: Юрайт, 2023.

Идалов Ш.Т. Трагедия вайнахских народов 1944 года и административно-территориальные последствия их депортации // Государственное управление. Электронный вестник. 2022. № 94. С. 20–31 DOI: 10.24412/2070-1381-2022-94-20-31

Исаев Ш.Т. Ингуши и осетины в составе российского и советского государства (XVIII — первая половина XX в.): к предыстории конфликта 1992 г. // Государственное управление. Электронный вестник. 2022. № 92. С. 159–168. DOI: 10.24412/2070-1381-2022-92-159-168

Мейриев Х.М. Осетино-ингушский конфликт в контексте современной геополитики России: дисс. ... канд. полит. наук. М., 2016.

Патиев Я. Хроника истории ингушского народа. Махачкала: Лотос, 2007.

Сейнароев Б.М. На трудном пути создания Ингушской Республики. М., 2012.

Тишков В. Осетино-ингушский конфликт. [Электронный ресурс]. URL: http://www.vv vay.net/publ/analitika/tishkov_v_a_osetino_ingushskij_konflikt_92

Цуциев А.А. Осетино-ингушский конфликт (1992–...): его предыстория и факторы развития. М.: РОССПЭН, 1998.

Anne M. Platoff Symbols in Service to the State: The Role of Flags and Other Symbols in the Civil Religion of the Soviet Union. University of Leicester, 2020.

Degtyarev A. Ya. Study of the Fundamental Causes Behind the Collapse of the Soviet Union is an Urgent Problem for Russian Science (Russian Federation Council). Herald of the Russian Academy of Sciences. Vol. 92. 2022. P. 57–59. DOI: 10.1134/S1019331622070024

³⁸ *Исаев Ш.Т.* Ингуши и осетины в составе российского и советского государства (XVIII — первая половина XX в.): к предыстории конфликта 1992 г. // Государственное управление. Электронный вестник. 2022. № 92. С. 166.

Goff K.A., Siegelbaum L.H. Empire and Belonging in the Eurasian Borderlands. Ithaca [New York]: Cornell University Press, 2019.

Hosam Aboul-Ela. Domestications: American Empire, Literary Culture, and the Postcolonial Lens. Northwestern University Press, 2018.

Smetana M., Ludvik J. Between War and Peace: A Dynamic Reconceptualization of “Frozen Conflicts”. *Asia Europe Journal*. Vol. 17. 2019. P. 1–14. DOI: 10.1007/s10308-018-0521-x

Zeev Maoz, Errol A. Henderson. Scriptures, Shrines, Scapegoats, and World Politics: Religious Sources of Conflict and Cooperation in the Modern Era. University of Michigan Press. 2020.

Статья поступила в редакцию 05.03.2023.

DOI: 10.55959/MSU2073-2643-21-2023-2-126-140

Прилепский П.А., Буров А.С.

ТЕХНОЛОГИИ ВНЕШНЕГО ВЛИЯНИЯ НА ПОЛИТИКУ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В КОНТЕКСТЕ СПЕЦИАЛЬНОЙ ВОЕННОЙ ОПЕРАЦИИ НА УКРАИНЕ

Статья посвящена исследованию национального и религиозного контекста технологий внешнего влияния, которое оказывается на политику Российской Федерации с началом специальной военной операции на Украине. Представлен анализ теоретического обоснования методов межнационального и межрелигиозного давления на Российскую Федерацию в различные исторические эпохи, рассмотрены варианты применяемых дестабилизационных политических технологий влияния на массовое сознание в контексте специальной военной операции на Украине, предлагаются технологии противодействия этому влиянию. Особое внимание уделяется анализу концептов «деколонизация России», «тюрьма народов», исследованию представленности проблемы социальной иерархии и власти в семантике языка.

В статье применены описательный, междисциплинарный и ситуационный методы исследования, посредством которых выделены основные направления и технологии внешнего влияния на политику российского государства. Показано действие разработанных в западной политологии технологий ослабления власти, основанных на активной эксплуатации идей политического плюрализма, демократических реформ, прав меньшинств, федерализма, этнонациональных автономий, «национального вопроса» с целью дестабилизации ситуации в России и в конечном счете дезинтеграции Российской Федерации. В статье предложены способы борьбы с враждебными технологиями.

Ключевые слова: деколонизация России, национальная политика, специальная военная операция на Украине, политические технологии.

* *Прилепский Павел Александрович* — преподаватель кафедры политологии, Государственный академический университет гуманитарных наук, Москва, Россия; *e-mail*: ravelprilepsky@gmail.com

Буров Александр Сергеевич — аспирант кафедры российской политики факультета политологии МГУ имени М.В. Ломоносова, Москва, Россия; *e-mail*: aleksandrburrov94@gmail.com

The article is devoted to study of the ethical and religious context of external influence to the Russian Federation after the start of a Special military operation in Ukraine. As an introduction showed a retrospective overview of use external influence against Russia at various historical stages.

The main part of the study includes theoretical developments that are used to create pressure on the Russian Federation ethnic and religious sphere. It shows how these ideas were radicalized after the start of a Special military operation in Ukraine, including the discourse of “decolonization of Russia”, which poses as mostly as a process of liberation from the “prison of nations”, and associated with an orientation to masses, what directly indicates the use of this discourse as a destabilization technology of Russia.

The purpose of the study is to analyze the external influence on the ethnic and religious spheres of the Russian Federation, as well as to develop methods of counteraction.

The main results of the study are a description and structuring of external influence on the ethnic and religious sphere of the Russian Federation, a link between the theory of destabilization technologies and practice of “Russian Federation decolonization”, also a two main lines of external influence to Russia.

Key words: decolonization of Russia, national policy, special military operation in Ukraine, political technology.

Введение

В постбиполярную эпоху все большую актуальность приобретает исследование проблематики имплементации как технологии политической дестабилизации, эксплуатирующей национальный и религиозный контекст, что требует от государства повышенного внимания, поскольку в нем содержится серьезный деструктивный потенциал с высокой степенью непредсказуемости негативных последствий для политической системы России. Проведенное исследование приобретает дополнительную актуальность в ситуации эскалации противостояния Российской Федерации и коллективно-Запада в условиях проведения специальной военной операции на Украине (СВО), которая усилила деструктивное внешнее влияние на Российскую Федерацию в национальной и религиозной сферах, вызвало рост антироссийских движений на национальной основе, объединенных идеологией «деколонизации России».

Историческая ретроспектива

Технологии, эксплуатирующие «национальный вопрос», направленные против России, впервые крупномасштабно были использованы в период Первой мировой войны, когда стороны поддерживали националистические организации и проекты «будущих независимых государств» с целью ослабить своего оппонента. Так,

власти Германской и Австро-Венгерской империй поддерживали украинских националистов, а также применяли техники «украинизации» пленных военнослужащих русской императорской армии¹.

К числу наиболее ярких примеров такой деструктивной активности в межвоенный период стала деятельность польского проекта «Прометей», целью которого было ослабление СССР с использованием национального фактора². В свою очередь нацистская Германия использовала представителей украинского национализма, а также других «национальных объединений» (к примеру, Легион «Идель-Урал», «Северокавказский легион») с целью подрыва обороноспособности СССР, обещав им обретение собственной государственности³. Борьба против СССР вступила в следующую фазу в период Холодной войны. Так, «Антибольшевистский национальный блок»⁴, объединив выходцев из национальных регионов СССР, поставил цель распространять националистические идеи внутри советского общества. В результате одной из существенных причин распада СССР стали именно межнациональные столкновения, которые продолжают негативно влиять на постсоветское пространство.

Современная Россия практически сразу столкнулась с использованием против нее национальных и религиозных факторов, что вынуждало ее тратить колоссальные ресурсы на урегулирование череды конфликтов на территории бывшего СССР. Стабильность укоренившейся ранее тенденции стала одной из фундаментальных причин специальной военной операции (СВО), которую российское государство предприняло для борьбы с украинским радикальным национализмом, изначально имеющего антироссийскую основу.

¹ Миллер А.И. Национальная идентичность на Украине: история и политика // Россия в глобальной политике. 2022. Т. 20. № 4. С. 46–65.

² Гришин Я.Я., Галиуллин М.З., Кадыров Р.Р. Прометеизм накануне Второй мировой войны: история и современность // Наука. Общество. Оборона. 2021. Т. 9. № 3 (28). С. 25–25. <https://doi.org/10.24412/2311-1763-2021-3-25-25>; Адамчевский П. Работа в Польше в межвоенный период над созданием государственного языка для Северного Кавказа. История, археология и этнография Кавказа. Т. 16. № 2. 2020. С. 280–290. <https://doi.org/10.32653/CH162280-290>; Bruski J. Between Prometheism and Realpolitik: Poland and Soviet Ukraine. 1921–1926. Jagiellonian University Press, 2017. <https://doi.org/10.1111/1468-229X.12774>

³ ФСБ России опубликовала архивные документы о пособничестве украинских националистов спецслужбам гитлеровской Германии // ФСБ России [Электронный ресурс]. URL: http://www.fsb.ru/fsb/history/archival_material/OUN.htm (дата обращения: 18.10.2022).

⁴ Anti-Bolshevik Bloc of Nations // FBI [Электронный ресурс]. URL: <https://vault.fbi.gov/anti-bolshevik-bloc-of-nations/anti-bolshevik-bloc-of-nations-part-01-of-01/view> (дата обращения: 19.10.2022).

Теоретический контекст технологий дестабилизации

Идеи дальнейшей дезинтеграции Российской Федерации по национальному или религиозному признаку стали появиться в работах зарубежных авторов практически сразу после распада СССР. В опубликованной в 1993 г. статье известного американского политолога С. Хантингтона «Столкновение цивилизаций» подчеркивается, что линии разлома между цивилизациями заменят политические и идеологические разногласия. Затрагивая в статье российский контекст, он усматривал противостояние между славянами и тюрками, предвещая России перспективу будущего разрушения.

Американский политолог Дж. Фридман в своей книге «Следующие 100 лет — Прогноз событий XXI века» открыто говорит об усилиях США по дальнейшей дезинтеграции Российской Федерации. По его мнению, демографический перекокс между русским и другими этносами России растет, выделяя в качестве наиболее вероятных кандидатов на сецессию национальные республики Северного Кавказа⁵.

Американский “think-tank” RAND опубликовал ряд работ, посвященных России и межнациональному дискурсу. Так, в выпущенном в 2018 г. исследовании «Религия, конфликт и стабильность на постсоветском пространстве»⁶ указывается, что религия (как и национализм — прим. авторов) никогда не была настоящей причиной конфликтов на территориях бывшего СССР. Только ухудшение социально-экономической ситуации и потеря контроля власти над религиозными организациями закладывало основы конфликта, особенно среди молодежи. В другом исследовании RAND «Расширение России. Конкуренция с выгодной позиции»⁷, вышедшем в 2019 г., указывается на необходимость поощрения антиправительственных протестов и ненасильственного сопротивления в России, а также подрыва ее государственной власти.

Указанные идеи получают развитие у исследователя Я. Бугайски, который в книге «Несостоявшееся государство. Руководство к распаду России»⁸, вышедшей в 2022 г., указывает, что в процессе дезинтеграции Российской Федерации на первом месте выступает

⁵ Фридман Дж. Следующие 100 лет — Прогноз событий XXI века. М.: Эксмо, 2010.

⁶ Migacheva K., Frederick B. Religion, Conflict, and Stability in the Former Soviet Union. RAND Corporation, 2018. <https://doi.org/10.7249/RR2195>

⁷ Dobbins J., Cohen R., Chandler N., Frederick B., Geist E., DeLuca P., Morgan F., Shatz H., Williams B. Extending Russia. Competing from Advantageous Ground. RAND Corporation, 2019. <https://doi.org/10.7249/RR3063>

⁸ Bugajski J. Failed State. A Guide to Russia's Rupture. The Jamestown Foundation, 2022.

ослабление власти, а только затем межнациональный и межрелигиозный факторы. Его книга представляет обзор проблем в религиозной и национальной сферах России и рекомендации, как их «разжигать». Кроме поддержки сепаратистских и национальных сил, желающих отделиться от России, он предлагает активно распространять идеи политического плюрализма, демократических реформ, прав меньшинств, федерализма, этнонациональных автономий; дискредитировать действующий политический режим через СМИ и интернет; демонстрировать гражданам России, что «Москва экономически эксплуатирует регионы», массовые случаи коррупции во власти; акцентировать внимание на расизм, дискриминацию и ассимиляцию меньшинств; дробить русскую идентичность на более мелкие части.

Дискурс «деколонизации Российской Федерации»

Закономерно, что после начала СВО колоссальный импульс получило продвижение идеи «деколонизации России», т.е. «освобождения» территорий «колонизированных» Москвой с XVI века. Эта идеологема находит теоретическое основание в применении постколониальной теории к российской истории. После распада СССР постколониальная теория представлена в работах украинских исследователей М. Павлышина⁹, В. Черницкого¹⁰, казахского исследователя Д. Кудайбергеновой¹¹. Из российских ученых необходимо выделить М. Тлосанову, занимающейся в рамках “social justice theory” деколониальными и гендерными исследованиями¹², С. Абашина¹³, и А. Эткинда, который предлагает деколонизировать русскую культуру, так как Российская империя в первую очередь «колонизировала русских»¹⁴. По его мнению, единственным

⁹ Pavlyshyn M. Post-colonial Features in Contemporary Ukrainian Culture. Australian Slavonic and East European Studies. 1992. Vol. 6. Is. 2. P. 41–55.

¹⁰ Chernetsky V. On Some Post-Soviet Postcolonialisms. Are We Postcolonial? // PMLA. 2006. Vol. 121. № 3. P. 833–836. <https://doi.org/10.1632/S0030812900165939>

¹¹ Kudaibergenova D. The Use and Abuse of Postcolonial. Discourses in Post-independent Kazakhstan // Europe-Asia Studies. 2016. Vol. 68. № 5. P. 917–935. <https://doi.org/10.1080/09668136.2016.1194967>

¹² Тлосанова М.В. Деколониальные гендерные эпистемологии. Нальчик: Принт-центр, 2022.

¹³ Абашин С.Н. Деколонизация освобождает от одних зависимостей, но несет другие // Perito. [Электронный ресурс]. URL: <https://perito.media/posts/dekolonizatsiya-osvobodzhaet-ot-odnih-zavisimostei-no-neset-drugie-antropolog-sergei-abashin-o-belom-muzhchine-iz-metropolii-i-slozhnostyakh-dekolonizatsiiznaniya> (дата обращения: 22.02.2023).

¹⁴ Эткинд А.М. Внутренняя колонизация. Имперский опыт России. М.: Новое литературное обозрение, 2013. 448 с.

основанием существования России являются «деньги и страх», исчезновение которых приведет к распаду России¹⁵. Карельский «регионалист» В. Штепа в книге 2019 г. «Возможна ли Россия после империи?»¹⁶ продвигает идею «внутренней колонизации» и дробления русской идентичности на ряд более мелких. Автор считает, что будущее России за регионалистскими движениями¹⁷.

Наиболее «ярким» представителем деколониального подхода к России из американских исследователей являются П. Гобб, который выступает в качестве «адвоката притесненных народов» России, продвигает свои взгляды посредством фонда “Jamestown foundation”, специализирующегося, в том числе, на межнациональной и межрелигиозной проблематике в России.

Американский исследователь М. Кейси также опубликовал две статьи, в которых прямо призвал «деколонизировать» Россию¹⁸. Именно он выступил в качестве модератора заседания Хельсинской комиссии (Комиссия правительства США по безопасности и сотрудничеству в Европе (СБСЕ), в ходе которого с некоторыми российскими активистами, а также выходцами из стран СНГ обсуждался концепт деколонизации¹⁹.

Также некоторыми авторами предпринимается попытка развивать идеи деколониализма уже в условиях действующей СВО. Так, в статье Б. Кассымбековой и Э. Марат «Время задать вопросы к российской имперской невинности»²⁰ указывается на необходимость признания «колониальных преступлений», а также

¹⁵ Деколонизация России. Программа Сергея Медведева // YouTube «Радио Свобода» [Электронный ресурс]. URL: <https://www.youtube.com/watch?v=frJtQNH4iY>

¹⁶ Штепа В.В. Возможна ли Россия после империи? Издательские решения, 2019.

¹⁷ Штепа является главным редактором портала «Регион. Эксперт», где публикуются радикальные «проекты регионализма» и идеи деколонизации. Портал является «медийным изданием» находящегося в Литве «Института Регионов России» (директор А. Алманис), заявленной целью которого является «изучение регионов России в перспективе их суверенизации».

¹⁸ Michel C. Decolonize Russia // The Atlantic. [Электронный ресурс]. URL: <https://www.theatlantic.com/ideas/archive/2022/05/russia-putin-colonization-ukraine-chechnya/639428/> (дата обращения: 27.05.2022); Michel C. Russia's Crimes of Colonialism // WSJ [Электронный ресурс]. URL: <https://www.wsj.com/articles/russias-crimes-of-colonialism-putin-ukraine-war-empire-eurasia-lavrov-africa-soviet-union-11660076835> (дата обращения: 09.08.2022).

¹⁹ Decolonizing Russia: A Moral and Strategic Imperative // YouTube “Helsinki Commission” [Электронный ресурс]. URL: <https://www.youtube.com/watch?v=-iGt-FXs9gvo> (дата обращения: 10.09.2022).

²⁰ Kassymbekova B., Marat E. Time to Question Russia's Imperial Innocence // Ponars center [Электронный ресурс]. URL: <https://www.ponarseurasia.org/time-to-question-russias-imperial-innocence/> (дата обращения: 10.09.2022).

«тоталитарного наследия царизма, СССР и «режима Путина», как необходимости в процессе деколонизации. Приняв это, Россия сможет стать «нормальной» федерацией. Необходимо отметить и попытки представителей российского феминизма продвигать дискурс бытового расизма русских по отношению к остальным народам²¹.

Региональный контекст практической деструктивной деятельности

Непосредственной реализацией внешнего давления на межнациональную сферу России занимается ряд организаций и активистов. Всех их объединяют тезисы противостояния нынешнему политическому режиму в России, осуждение СВО и безусловная поддержка Украины, радикализация инструментов достижения поставленных целей вплоть до начала открытой вооруженной борьбы внутри Российской Федерации. Практически все из них так или иначе сотрудничают с украинскими властями, а сама Украина рассматривается как внешняя сила в процессе «деколонизации» или «освобождения» России. Им также оказывают поддержку официальные лица Польши и прибалтийских стран.

Указанных активистов, по мнению исследователей, целесообразно разделить на тех, кто осуществлял свою деятельность до СВО и тех, кто начал ее после. К примеру, чеченское оппозиционное зарубежное движение «IADAT», призывающее к освобождению «оккупированной Ичкерии» и шариятизации Чечни, стало полностью поддерживать украинскую сторону, призывая чеченцев переходить на сторону ВСУ. Позднее «IADAT» пытался проводить «исторические параллели» между чеченскими кампаниями 1990–2000-х гг. и СВО, указывая на «варварство, уничтожение женщин и детей российской армией». Радикальную позицию заняли базирующиеся за рубежом движение «Свободный Идель-Урал» и ингушский активист Ислам Белокиев. Кроме призывов к отделению от России субъектов Поволжья и Северного Кавказа, указанные оппозиционные силы после начала СВО начали активную деятельность на Украине, содействуя формированию «национальных

²¹ Разговор с антиколониальной исследовательницей Анной Гомбоевой // Telegram-канал «Якутская Пацифистская Ассоциация» [Электронный ресурс]. URL: <https://teletype.in/@sakharacifistassociation/q59loSw0FSl> (дата обращения: 24.10.2022); Как империя принесла на север сексизм. Разговор с современными жонками из Архангельска // Telegram-канал «Феминистское Антивоенное Сопротивление» [Электронный ресурс]. URL: <https://t.me/femagainstwar/6069> (дата обращения: 20.11.2022).

батальонов» в составе ВСУ. Позже с их стороны был озвучен призыв к ведению подпольной подрывной деятельности с оружием в руках на территории Поволжья, Чечни и Дагестана соответственно.

Из новых движений необходимо выделить “Free Buryatia foundation”, антивоенное, а впоследствии и деколонизационно-ориентированное движение, сформированное по этническому принципу из бурятов, проживающих за пределами Российской Федерации (возглавили — А. Гармажапова и В. Маладаева). Вслед за ними подобные фонды были созданы в Якутии, Калмыкии и Тыве. При активном сотрудничестве с украинскими спецслужбами они распространяют антивоенные призывы, публикуют недостоверную информацию о потерях среди военнослужащих, призванных из этих республик для участия в СВО, пытаются сформировать и продвигать дискурс о расизме русских по отношению к малым народам.

Также стоит отметить появление ряда движений, основанных на псевдоисторическом фундаменте, такие как проекты независимой Смоленской области «Смаландия», «Ингрия», «Независимая Кубань» и др. По сути, они являются попытками раздробить не только общероссийскую гражданскую, но и русскую идентичность.

На начальном этапе все старые и новые оппозиционные движения консолидировались на общей антивоенной риторике, а также беспепелляционной критике российского политического режима. В последствии оппозиционеры, эксплуатирующие политический дискурс, вступили в конфликт со своими «коллегами», специализирующимися на национальной тематике. Причиной этому вероятно послужило отсутствие консенсуса среди лидеров движений в части выработки общего конструкта будущего России. Так, политически ориентированные силы стремятся к смене нынешнего правящего режима, а национально-ориентированные — к «деколонизации» и разным вариантам построения «построссийского пространства»²². Указанный раскол окончательно состоялся после майского форума (в последствии — конгресса) «Свободной России», который имел в основном политическую повестку²³. После этого сторонники национального дискурса стали активно критиковать своих оппонентов за их «расизм и империализм». Противоречия между этими группами усиливаются за счет продолжающихся взаимно враж-

²² Более вероятным вариантом, по мнению авторов, стал вопрос финансирования и малого внимания к национальным со стороны политических во время форумов и выступлений.

²³ В «Конгрессе «Свободной России» дискурс деколонизации присутствует среди так называемых «антивоенных движений», возникших после начала СВО.

дебных выпадов. Так, начало работы Р. Мурзагулова²⁴ в структурах М. Ходорковского вызвало неоднозначное отношение башкирских радикальных деятелей. “Free Buryatia Foundation” опубликовало видео с критикой российской политической оппозиции за их расизм в отношении бурятов²⁵.

В дальнейшем национальные активисты стали проводить форум «Свободных народов (пост)России». Его площадка объединяет организации, созданные по национальному и религиозному признаку²⁶, а также поддерживает проведение съездов отдельных народов (эрзяне)²⁷ и «национальных праздников» (день памяти удмуртского ученого А. Разина). Участниками мероприятий стали выходцы из России, проживающие на Украине и за рубежом²⁸. Небольшая часть активистов проживает на территории России, многие из которых ранее находились в политической оппозиции. В качестве продукта такого «активизма» уместно рассмотреть деятельность «Сердитой Чувашии», использующей национальные лозунги против СВО. Эта организация сформирована из бывших сторонников А. Навального в Республике Чувашия и возглавляется экс-координатором «Штаба Навального» С. Кочкиным.

Стоит отметить, что пока между оппозиционерами национального толка нет крупных конфликтов, хотя вопросы территориальных споров между татарами и башкирами неоднократно поднималась национальными активистами до начала СВО. Однако противоречия между ними существуют. Так сын Аслана Масхадова Анзор Масхадов раскритиковал А. Закаева за его инициативу создания новых «чеченских батальонов» в составе ВСУ и контроля за деятельностью уже созданных (им. Джохара Дудаева и шейха Мансура) из проживающих в Европе и Турции «ичкерийцев»²⁹.

²⁴ Работал в органах власти Республики Башкортостан, башкирская национальная оппозиция обвиняет его как одного из основных виновников разгона митингов вокруг Куштау в 2020 г.

²⁵ Существует ли расизм среди российской оппозиции // YouTube-канал “Free Buryatia Foundation” [Электронный ресурс]. URL: <https://www.youtube.com/watch?v=1BPhBqNsV2E> (дата обращения: 29.08.2022).

²⁶ Также стоит выделить так называемую «Лигу свободных наций».

²⁷ Одним из организаторов выступает эстонский активист Оливер Лооде, которому запрещен въезд в Россию в связи с его деятельностью. Эрзяне собирают национальный съезд // «Свободный Идель-Урал / Free Idel-Ural» [Электронный ресурс]. URL: <https://t.me/FreeIdelUral/2095> (дата обращения: 12.08.2022).

²⁸ Часть из них имела проблемы с законом на территории Российской Федерации за поддержку радикальных организаций, сформированных по национальному или религиозному признаку.

²⁹ Главнокомандующий, но, только для своей невидимой группировки Анзор Масхадов // YouTube “Nizam Channel”. [Электронный ресурс]. URL: <https://www>

В последствии они провели две разные конференции для проживающих в Европе чеченцев.

Попыткой политико-ориентированных активистов использовать «русский национальный вопрос» стала так называемая «Ирпеньская декларация»³⁰, заключенная между «Легионом «Свобода России»³¹, «Русским Добровольческим Корпусом» и «Национальной Республиканской Армией» под руководством известного российского оппозиционера И. Пономарева. Численность всех указанных выше организаций, согласно публикуемым видео и фотографиям, не превышает нескольких десятков человек, следовательно, эти объединения носят скорее политико-пропагандистскую, чем военную направленность. Дополнительным аргументом в пользу такого вывода является факт, согласно которому данные объединения были раскритикованы принимающими участие в боевых действиях на стороне ВСУ русскими националистами на Украине³².

Ярким примером использования религиозной тематики стала попытка исказить информацию решения о внесении в Федеральный список экстремистских материалов Минюста России одного из переводов на русский язык книги «Сахих аль-Бухари». Радикальные проповедники пытались представить это как законодательный запрет оригинального текста и хадисов пророка Мухаммеда и указывали на ущемления мусульман в России³³.

Также в контексте деколонизационной повестки дискурс коренных малочисленных народов Севера реализуется в Северо-Западном, Уральском, Сибирском и Дальневосточном федеральных округах. Так в Мурманской области ведется подрывная работа финских и норвежских саамских организаций. На Ямале учащаются провокации в Telegram-каналах и социальных сетях. В Республике Хакасии и Кузбассе искусственно поддерживается конфликтный потенциал во взаимоотношениях между местной властью, корен-

youtube.com/watch?v=DQK3axDXAgk (дата обращения: 12.10.2022).

³⁰ Ирпеньская декларация // Telegram-канал “Sidelnikov” [Электронный ресурс]. URL: https://t.me/sidelnikov_official/930 (дата обращения: 03.09.2022).

³¹ Объединение, созданное на Украине, якобы из представителей пленных военнослужащих армии Российской Федерации.

³² Telegram-канал «Русский Центр». [Электронный ресурс]. URL: https://t.me/Russ_Center/1317 (дата обращения: 01.09.2022).

³³ Про запрет сахих Аль Бухари // YouTube “Al-igtisam”. [Электронный ресурс]. URL: <https://www.youtube.com/watch?v=Va6p9W3rQS4> (дата обращения: 01.10.2022).

Кто виноват в запрете хадисов в Татарстане: судьи или муфтий? // YouTube «ТатПолит» [Электронный ресурс]. URL: https://www.youtube.com/watch?v=li2_NtjwDq4 (дата обращения: 01.10.2022).

ными народами и недропользователями. В YouTube действуют видеопроекты и расследования иностранных средств массовой о «трагедии шорских деревень», которые направлены на формирование протестных настроений. На территории Красноярского края политическая обстановка искусственно усугубляется на фоне загрязнения окружающей среды на Таймыре. В Камчатском и Хабаровском краях, Магаданской области, а также других приморских регионах в гибридной форме формируется общественно-политическая напряженность, связанная с проблемами доступа коренных народов к водным биологическим ресурсам³⁴.

Вместе с тем на федеральном уровне искусственно формируется негативный образ России как «тюрьмы народов», нарастает риторика о преступной колониальной политике в отношении коренных народов Севера, захвате и варварской добыче Россией полезных ископаемых, о пренебрежительном отношении к аборигенному населению Севера со стороны представителей национального большинства.

Заключение

С началом СВО фиксируется систематический рост внешнего влияния на межнациональную и межрелигиозную сферу. Используется как исторический и практический опыт, так и обширная литература по указанной проблематике. Постколониальная теория и «деколонизация России» имеют существенный потенциал, чтобы стать перспективными практическими инструментами давления на российскую власть, особую популярность которые будут иметь у молодежи. Под предлогом избавления России от «колониального наследия» продвигаются идеологические установки, размывающие не только общероссийскую гражданскую, но и русскую идентичность.

Все акторы, осуществляющие внешнее влияние, преимущественно эксплуатируют национальную или религиозную тематику, которая становится ключевым направлением их дестабилизационной деятельности в отсутствии в их руках альтернативных эффективных инструментов влияния на Российскую Федерацию, а также ослабления российской политической оппозиции, часть из которых уехала за рубеж, часть — арестована. Украинские власти также активно используют межнациональную проблематику

³⁴ Буров А.С. Дискурс коренных народов Севера (1) при реализации технологической политической дестабилизации. Очаги напряженности, цель и задачи // Вопросы национальных и федеративных отношений. 2022. Т. 12. № 6 (87). С. 2070–2084. <https://doi.org/10.35775/PSI.2022.87.6.017>

во внутренней политике, объясняя «скорое поражение» России и дальнейшую деколонизацию³⁵.

На текущий момент выделяется две линии внешнего влияния с использованием национальной тематики, с двумя разными целями. Первую условно можно назвать «линия Бейкера». Она направлена на ослабление России, смену политического режима, возврат России к политическим позициям начала 1990-х, закрепление за ней второстепенной роли в международных отношениях, ростом сепаратистских настроений на национальной и религиозной почве, плеядой конфликтов внутри страны, а также широкой федерализации страны. Целью указанных выше методов является ослабление центральной власти. Вторая — «линия Бжезинского», направленная на раздробление России, предусматривает ослабление центральной власти, рост сепаратизма и конфликтов на национальной и религиозной почве, отделение от России части субъектов и резкое снижение социально-экономического положения до кризисных значений.

Никто из представителей «деколонизации» и политической оппозиции не может предложить не только внятную и продуманную концепцию политики в национальной сфере, но и образ будущего для «национальных республик», обосновать их жизнеспособность в национальной, политической, экономической и других сферах жизни. Их попытки разжечь межнациональную рознь направлены против действующего политического режима, но не предусматривают каких-либо методов ее дезактивации после достижения «поставленных целей». Политический экстремизм и терроризм, который предлагается как основное средство «борьбы с режимом», безусловно, не принесет ничего конструктивного. Единственным результатом такой деятельности станет уничтожение уникальной и сложной структуры межнационального согласия сконструированного годами работы российской внутренней и национальной политики. Очевидно, что оппозиционные активисты сознательно дистанцируются от разработки какой-либо программы позитивного развития после «деколонизации России», так как им известно, что истинные политические бенефициары от уничтожения России в последующей организации национальной и религиозной гармонизации не заинтересованы.

Показательным является комментарий «Башкирского политического центра», согласно которому башкирские националисты

³⁵ Совбез Украины: Россия должна быть расчленена // «ПолитНавигатор». [Электронный ресурс]. URL: <https://www.politnavigator.net/sovbez-ukrainy-rossiya-dolzha-byt-raschlenena.html> (дата обращения: 11.10.2022).

будут примирять проживающих в Башкирии башкир и другие народы (русских, проживающих в Башкирии — около 35 процентов, башкир — 27 процентов, татар — 25 процентов). Они продвигают идею «башкирской политической нации», которая является полным повторением конструкта «россияне» в масштабе Башкирии, за исключением того, что российские власти провели фундаментальную работу в сфере нациостроительства, а башкирским националистам придется ее выстраивать через ряд конфликтов, а также учитывать то, что башкиры являются национальным меньшинством в республике.

Объяснять разрушительную линию акторов внешнего влияния необходимо не только аппарату пропаганды, но и академической и преподавательской среде. Студенты, как будущий интеллектуальный двигатель государства, должны понимать, что за рассматриваемыми теоретическими выкладками не стоит ничего, кроме деструктивного потенциала, так как их научный потенциал сомнителен и минимален.

Возвращаясь к общему кейсу «деколонизации России», целесообразно отметить, что практика реализации постколониальной теории против российской государственности, кроме желания национальных и наднациональных акторов получить контроль над обширными и богатыми постросийскими территориями, не имеет под собой никакого сколько-нибудь более мотивированного основания. Так, еще в Российской империи национальные окраины находились в куда более лучшем положении, чем центральные русские субъекты (вопрос крепостного права, налогообложения, конституции Польши, автономии Финляндии и т.д.). В рамках советского коммунистическо-утопического проекта национальным окраинам также уделялось повышенное внимание, а их жители успешно встраивались в советские институты, создавался «советский человек» на всей территории СССР³⁶. В то время как в классических колониальных державах метрополия эксплуатировала колонии, создавая лишь необходимую инфраструктуру для этой эксплуатации.

В современных условиях для минимизации внешнего влияния на Россию, по мнению авторов, целесообразно на системном уровне поддерживать естественные, а также создавать гибридные расколы внутри национально-ориентированной оппозиции, политические группировки, которые изначально разобщены, не планируют объ-

³⁶ Летняков Д.Э. Постколониальная теория для постсоветского пространства: возможные ограничения // Каспийский регион: политика, экономика, культура. 2020. № 3. (64). С. 110–118.

единяться, и стремятся исключительно к монетизации личного политического плана как единственно возможного. Дискредитация вновь созданных аналогичных движений в будущем может быть реализована в рамках целенаправленного разрушения их позитивного политического имиджа, в том числе через публичные разоблачения или констатацию недостаточности смыслового наполнения программ в отношении национальных республик.

В России с высокой долей вероятности будет происходить дальнейший рост внешнего давления на межнациональную и межрелигиозную сферу. Существует серьезная перспектива появления новых «деколониальных движений», направленных на эксплуатацию внутрироссийской национальной и религиозной повестки.

Указанные угрозы, вне всякого сомнения, требуют от органов государственной власти, гражданского и академического сообществ повышенного внимания, а также совместной и систематической деятельности по выработке методов эффективного противодействия, более активного исследования данной проблематики в политической науке.

Список литературы

Адамчевский П. Работа в Польше в межвоенный период над созданием государственного языка для Северного Кавказа. История, археология и этнография Кавказа. 2020. Т. 16. № 2. С. 280–290. <https://doi.org/10.32653/СН162280-290>

Буров А.С. Дискурс коренных народов Севера при реализации технологий политической дестабилизации. Очаги напряженности, цель и задачи // Вопросы национальных и федеративных отношений. 2022. Т. 12. № 6 (87). <https://doi.org/10.35775/PSI.2022.87.6.017>

Гришин Я.Я., Галиуллин М.З., Кадыров Р.Р. Прометеизм накануне Второй мировой войны: история и современность // Наука. Общество. Оборона. 2021. Т. 9. № 3 (28). <https://doi.org/10.24412/2311-1763-2021-3-25-25>

Летняков Д.Э. Постколониальная теория для постсоветского пространства: возможные ограничения // Каспийский регион: политика, экономика, культура. 2020. № 3. (64). С. 110–118.

Миллер А.И. Национальная идентичность на Украине: история и политика // Россия в глобальной политике. 2022. Т. 20. № 4. С. 46–65.

Глостанова М.В. Деколониальные гендерные эпистемологии. Нальчик: Принт-центр, 2022.

Фридман Дж. Следующие 100 лет. Прогноз событий XXI века. М.: Эксмо, 2010.

Штена В.В. Возможна ли Россия после империи? Издательские решения, 2019.

Эткинд А.М. Внутренняя колонизация. Имперский опыт России. М.: Новое литературное обозрение, 2013.

Bruski J. Between Prometheism and Realpolitik: Poland and Soviet Ukraine, 1921–1926. Jagiellonian University Press, 2017. <https://doi.org/10.1111/1468-229X.12774>

Bugajski J. Failed State. A Guide to Russia's Rupture. The Jamestown Foundation, 2022.

Chernetsky V. On Some Post-Soviet Postcolonialisms. Are We Postcolonial? // PMLA. 2006. Vol. 121. № 3. P. 833–836. <https://doi.org/10.1632/S0030812900165939>

Dobbins J., Cohen R., Chandler N., Frederick B., Geist E., DeLuca P., Morgan F., Shatz H., Williams B. Extending Russia. Competing from Advantageous Ground. RAND Corporation, 2019. <https://doi.org/10.7249/RR3063>

Kudaibergenova D. The Use and Abuse of Postcolonial. Discourses in Post-independent Kazakhstan. // Europe-Asia Studies. 2016. Vol. 68. № 5. P. 917–935. <https://doi.org/10.1080/09668136.2016.1194967>

Migacheva K., Frederick B. Religion, Conflict, and Stability in the Former Soviet Union. RAND Corporation, 2018. <https://doi.org/10.7249/RR2195>

Pavlyshyn M. Post-colonial Features in Contemporary Ukrainian Culture. Australian Slavonic and East European Studies. 1992. Vol. 6. № 2. P. 41–55.

Статья поступила в редакцию 09.02.2023.

ТЕОРИЯ И МЕТОДОЛОГИЯ УПРАВЛЕНИЯ

DOI: 10.55959/MSU2073-2643-21-2023-2-141-159

И.Н. Молчанов*

СТРАНОВОЕ СТРАТЕГИЧЕСКОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ В КОНТЕКСТЕ УКРЕПЛЕНИЯ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

В изменяющейся действительности актуальной для исследования проблемой является выбор средств и инструментов управления национальной экономикой России за счет внутренних ресурсов развития. Оптимизация хозяйственной деятельности и выход на траекторию устойчивого роста могут быть достигнуты при сочетании рыночных правил и плановых начал, использование которых весьма успешно достигается посредством стратегических документов и государственных программ, а исторический опыт подтверждает высокую результативность такого подхода в ряде стран мира. Для решения поставленных исследовательских задач применяются методы анализа и синтеза, компаративного и контент-анализа, экспертных оценок. В статье на основе законодательной и нормативной правовой базы стратегического планирования, научных публикаций ученых проанализированы практика разработки и реализации государственных программ и национальных проектов, современное состояние программно-целевой деятельности, выявлены затрудняющие ее проблемы в контексте укрепления экономической безопасности Российского государства. Показано, что по мере эволюции методологических основ стратегического планирования на разных этапах экономического развития увеличивается его вклад в управление национальным хозяйством. Установлена ключевая роль координирующей функции в работе Правительства, направленной на упорядочение инструментария экономического программирования и применение инновационных методов и технологий при разработке и реализации документов программного характера. Выявлены определенные недостатки механизма стратегирования и сформулированы подходы к его совершенствованию. Обоснована целесообразность развития инструментария стратегического планирования в новой геополитической реальности. Доказана востребованность

* *Молчанов Игорь Николаевич* — доктор экономических наук, профессор экономического факультета МГУ имени М.В. Ломоносова; Департамент общественных финансов, финансовый факультет, Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации, Москва, РФ; *e-mail*: 9392940@gmail.com

изучения передовых отечественных и зарубежных практик в целях развития института ориентирного планирования как основы проектируемой системы стратегического управления в России.

Ключевые слова: национальные цели и стратегические приоритеты, экономическая безопасность, стратегическое планирование, мониторинг и контроль, пространственное стратегирование, эффективность и результативность управления.

In a changing reality, the topical problem for research is the choice of means and tools for managing the national economy of Russia at the expense of internal development resources. Optimization of economic activity and entering the trajectory of sustainable growth can be achieved with a combination of market rules and planning principles, the use of which is very successfully achieved through strategic documents and government programs, and historical experience confirms the high effectiveness of this approach in several countries around the world. To solve the set research tasks, methods of analysis and synthesis, comparative and content analysis, and expert assessments are used. Based on the legislative and regulatory framework of strategic planning, scientific publications of scientists, the article analyzes the practice of developing and implementing state programs and national projects, the current state of program-targeted activities, and identifies problems that hinder it in the context of strengthening the economic security of the Russian state. It is shown that as the methodological foundations of strategic planning evolve at different stages of economic development, its contribution to the management of the national economy increases. The key role of the coordinating function in the work of the Government aimed at streamlining the tools of economic programming and the application of innovative methods and technologies in the development and implementation of program documents has been established. Certain shortcomings of the strategy mechanism and formulated approaches to its improvement have been identified. The expediency of developing strategic planning tools in the new geopolitical reality is justified. The demand for studying advanced domestic and foreign practices to develop the institution of orientation planning as the basis of the planned strategic management system in Russia has been proven.

Key words: national goals and strategic priorities, economic security, strategic planning, monitoring and control, spatial strategy, efficiency and effectiveness of management.

Введение

Повышение макроэкономической результативности функционирования национальной хозяйственной системы входит в круг центральных задач органов государственной власти России. К планированию, как одной из центральных функций управления, приковано внимание ученых и практиков. Выработка нового видения стратегического планирования, позиционирование его задач и функций приобретает особую актуальность для современного

периода российской экономики, которая функционирует в сложных условиях глобальной неустойчивости. В отношении России со стороны ряда недружественных стран усиливается неблагоприятное санкционное давление. Это отрицательно влияет не только на экономическое и социальное положение европейских стран, но и на весь комплекс международных отношений, негативно проявляется в разных регионах мира.

Слаженная работа Правительства России способствовала преодолению последствий пандемии COVID-19. Однако в 2022 г. резко усилилось деструктивное воздействие внешних рисков и угроз со стороны коллективного Запада. Несмотря на это, стабилизации ситуации способствовали антикризисные меры, предпринятые органами публичной власти и менеджментом хозяйствующих субъектов, направленные на мобилизацию экономической деятельности. В 2023 г. положение в российских регионах и ключевых производственных отраслях существенно улучшилось, падение производства приостановилось, объемы выпуска продукции, имеющей приоритетное значение для жизнедеятельности населения и внутренних нужд, а также поставок на экспорт, достигли требуемого уровня.

Цель исследования состоит в выявлении особенностей стратегического программирования в изменяющейся геополитической реальности, задачи исследования — в раскрытии имеющих место отдельных несовершенств в принятом порядке разработки государственных программ и национальных проектов, обосновании механизмов для своевременной практической реализации документов стратегического программирования в свете усиливающихся требований по обеспечению национальной экономической безопасности Российской Федерации.

Обзор литературы

В научных публикациях представлены результаты исследований по актуальным вопросам согласования механизмов стратегического планирования с задачами обеспечения экономической безопасности России. Активно обсуждаются сценарии перехода к экономике «замкнутого цикла», либо к «мобилизационной модели» экономики: целесообразность введения, создание необходимых институтов, особенности рекомендуемых для применения организационно-экономических механизмов и состав элементов¹. Анализ

¹ Клейнер Г.Б. Инклюзивный рост в экономике замкнутого цикла // Экономическое возрождение России. 2022. № 3 (73). С. 37–44. DOI: 10.37930/1990-9780-2022-3-73-37-44; Городецкий А.Е. Советское мобилизационно-эвакуационное планиро-

практики советского планирования в предвоенный период, в годы Великой Отечественной войны и последующего восстановления народного хозяйства, а также результаты антикризисной политики Правительства в начале 2020-х гг. подтверждают высокий мобилизационный и человеческий потенциал Российского государства.

Детальная характеристика директивно устанавливаемых принципов и методов планирования в социалистической экономике позволяет выявить их положительные стороны, установить возможные направления использования в современных условиях². Получившая широкое распространение в 1960-х гг. в СССР практика применения экономико-математических методов и моделей продемонстрировала безграничные возможности кибернетики, но одновременно показала громоздкость информационной базы, технологические и ресурсные ограничения в условиях постоянно возрастающих объемов плановой информации³. Сравнение ролей рынка и централизованного планирования на основе веских аргументов обосновывает мнение в пользу последовательного увеличения роли планирования и постепенного снижения роли рыночного распределения, что доказательно подтверждает эффективность демократического типа планирования на основе участия, т.е. применение модели ДСП — «демократическое соучаствующее планирование»⁴.

Достоинства индикативного планирования, основанного на системе индикаторов и имеющего рекомендательный характер для хозяйствующих субъектов, детально раскрываются на материалах из отечественной практики и на примерах достигнутых успехов зарубежными странами по реализации государственных программ и планов⁵. Целесообразность формирования обновленной модели индикативного планирования обосновывается, с одной стороны, отсутствием системного научно-методического подхода, разно-

вание в годы войны и выводы для современности // Экономическое возрождение России. 2021. № 3 (69). С. 53–66. DOI: 10.37930/1990-9780-2021-3-69-53-66

² Молчанова Н.П. Достоинства и несовершенства директивного планирования // Планирование в рыночной экономике: воспоминания о будущем / под общ. ред. С.Д. Бодрунова. СПб.: ИНИР им. С.Ю. Витте: Центркаталог. 2021. С. 364–370.

³ Kurkovsky West D. Cybernetics for The Command Economy: Foregrounding Entropy in Late Soviet Planning / D. Kurkovsky West // History of the Human Sciences. 2020. Vol. 33 (1). P. 40. DOI: <https://doi.org/10.1177/0952695119886520> (дата обращения: 21.12.2022).

⁴ Kotz David M., Fred Weir. Russia's Path from Gorbachev to Putin: The Demise of the Soviet System and the New Russia. L.; NY: Routledge, 2007.

⁵ Rosser J.B., Rosser M.V. Whither Indicative Planning, the Case of France // Comparative Economics in a Transforming World Economy / J.B. Rosser, M.V. Rosser. Cambridge, MA: MIT Press, 2004. P. 179–201.

образом мнений относительно релевантности источников его научных основ, а с другой — возрастанием роли индикативного планирования как инструмента проектного управления в системе мер обеспечения экономической безопасности⁶.

Обоснование объективного характера усиливающихся требований и необходимости соблюдения проектных принципов управления общественными финансами происходит на фоне возрастающих потребностей государственного сектора в финансовых ресурсах для решения первоочередных задач в согласовании с концепцией «надлежащего бюджетного управления» (“Good Budgetary Governance”). В странах мира распространение получила контрциклическая «надлежащая бюджетная политика» (“Good Budgetary Policy”). Внимание менеджмента при этом концентрируется на предотвращении возникающих макроэкономических рисков и рассмотрении государственных доходов и расходов как стабилизирующего фактора экономики. Изменение ситуации требует применения соответствующих особенностям текущего периода специальных методов и инструментов на селективной основе. Только такой подход способен предотвратить негативные тенденции и обеспечить своевременную мобилизацию и результативное применение государственных и муниципальных финансов согласно нуждам общества⁷.

На основе анализа сложного периода пандемического кризиса (2020–2021 гг.), который обострил внешние и внутренние угрозы и вызовы для отечественной экономики выявлены своевременность предпринятых шагов по минимизации его последствий для различных субъектов экономики, дана оценка действий Правительства по корректировке национальных целей и приоритетов развития; рассмотрены отдельные институциональные и административные несовершенства современной системы стратегического планирования⁸; сформулированы рекомендации по внедрению стратегического планирования в систему управления экономическим развитием⁹.

⁶ Смирнова О.О. Формирование отечественной модели индикативного планирования // МИР (Модернизация. Инновации. Развитие). 2020. Т. 11. № 3. С. 266–279. <https://doi.org/10.18184/2079-4665.2020.11.3.266-279> (дата обращения 20.03.2023).

⁷ Draft Principles of Budgetary Governance. Paris: OECD, 2013.

⁸ Экономическая безопасность России в новой реальности: Коллективная монография / Под общ. ред. А.Е. Городецкого, И.В. Караваевой, М.Ю. Льва. М.: ИЭ РАН, 2021.

⁹ Глазьев С.Ю. Стратегическое планирование как интегративный элемент в системе управления развитием // Экономическое возрождение России. 2021. № 3 (69). С. 14–19. DOI: 10.37930/1990-9780-2021-3-69-14-19

В научной литературе прослеживается понимание приоритетности пространственного стратегирования в системе стратегического планирования и его ключевая роль в комплексе инструментов обеспечения экономической безопасности. Территория России занимает 12,8% суши Земли, и необходимостью ее обустройства обусловлен интерес исследователей к пространственному аспекту стратегического планирования. Установлен «недоучет фактора рыночности экономики и его использования ... в системе государственных механизмов администрирования российской экономики»¹⁰. Концентрация усилий федеральных органов исполнительной власти на вопросах совершенствования управления развитием территорий (регионов и макрорегионов страны) активизировала работу Минэкономразвития по определению перечня перспективных экономических специализаций для субъектов Российской Федерации и подготовке соответствующего нормативного документа¹¹.

В зарубежных исследованиях отмечается возрастающее влияние органов исполнительной власти субнационального уровня по созданию благоприятных условий для хозяйствования и улучшения институциональной среды¹². Рекомендуется проведение политики по расширению возможностей и созданию стимулов для вложения средств инвесторов в отрасли региональной экономики. Предпринимаемые действия призваны отражать стремление органов власти территорий к созданию преференций для предпринимательской деятельности, минимизации административных и институциональных барьеров.

Методы исследования

Объектом исследования является теоретическо-методологический базис стратегического планирования. Предмет исследования — эволюция научных основ и практики разработки и реализации документов стратегического планирования. Исследование базировалось на диалектическом и цивилизационном подходах, методах анализа и синтеза, компаративного и контент-анализа,

¹⁰ Новая пространственная стратегия для России: Монография // Ответ. ред. д.э.н., проф. Е.М. Бухвальд, д.э.н., проф. А.В. Виленский. М.: Институт экономики РАН, 2020. С. 19–20.

¹¹ Стратегия пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года // Правительство России [Электронный ресурс]. URL: <http://static.government.ru/media/files/UVA1qUtT08o60RktoOX122JjAe7irNxc.pdf> (дата обращения 25.03.2023).

¹² *Marques P.* New Industrial Policy and the Role of Executive Agencies at the Subnational Level / P. Marques // INGENIO Working Paper Series. 2020. № 2. P. 14.

экспертных оценок. При рассмотрении современного состояния и обосновании перспектив развития стратегического планирования анализировались законодательные документы, информация Минэкономразвития и Минфина, литературные источники — научные публикации, статистические и аналитические материалы.

Анализ результатов исследования

Стратегическое планирование в исторической ретроспективе

Современный период характеризуется детально разработанными законодательными основами стратегического планирования и программирования¹³. На основе национальных целей и стратегических приоритетов¹⁴ сформулирована политика в сфере национальной безопасности¹⁵, реализация которой регламентируется специальными нормативными правовыми актами и доктринами. Однако до последнего времени в практике исполнения стратегических планов и госпрограмм выявлялись спорные вопросы организационного и методологического характера, затрудняющие применение системного подхода в стратегическом планировании.

Одно из направлений дискуссий было обусловлено чрезмерно большим числом действующих стратегических планов на разных

¹³ Федеральный закон «О стратегическом планировании в Российской Федерации» от 28.06.2014 № 172-ФЗ (ред. от 31.07.2020) // КонсультантПлюс [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_164841/ (дата обращения 25.03.2023); Постановление Правительства Российской Федерации от 12 октября 2017 г. № 1242 «О разработке, реализации и об оценке эффективности отдельных государственных программ Российской Федерации» (вместе с «Правилами разработки, реализации и оценки эффективности отдельных государственных программ Российской Федерации») (документ утратил силу с 1 января 2023 г.) // КонсультантПлюс [Электронный ресурс]. URL: <https://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=LAW&n=412775#hOrShWTUQwEt4YP41> (дата обращения 25.03.2023).

¹⁴ Указ Президента Российской Федерации от 07.05.2018 № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» // КонсультантПлюс [Электронный ресурс]. URL: <https://mvd.consultant.ru/documents/1056500> (дата обращения 25.03.2023); Указ Президента Российской Федерации от 21.07.2020 № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года» // КонсультантПлюс [Электронный ресурс]. URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/00012020007210012> (дата обращения 25.03.2023).

¹⁵ Указ Президента Российской Федерации от 02.07.2021 № 400 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации» // КонсультантПлюс [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_389271/ (дата обращения 25.03.2023).

уровнях управления. При наличии общего алгоритма и последовательности действий не проводилась унификация методов и инструментов контроля за их исполнением. Например, к началу 2020-х гг. в общей сложности было «разработано и утверждено более 60 тыс. документов стратегического планирования, в том числе — более 100 федеральных и 2400 региональных»¹⁶. Было выявлено, что для более предметного наблюдения за их реализацией требуется включить процедуру стратегического целеполагания¹⁷ в процесс стратегического планирования.

Другое направление обсуждаемых проблем было связано с проблемами в действующем законодательстве, отсутствием актуальной нормативно-правовой регламентации, ведомственной разобщенностью исполнителей, организационными и методологическими несовершенствами в бюджетном прогнозировании и планировании отраслей и территорий. В частности, указывалось на отдельные несовершенства в регулировании работы корпоративного сектора. По этой причине не было достаточной увязки между планами развития организаций, отраслей и территорий на субфедеральном и общенациональном уровнях. В полной мере не соблюдался важный принцип синхронности во временном и пространственном аспектах, который призван охватывать этапы разработки, согласования и утверждения различных видов документов стратегического планирования. Не нашел должного распространения в процессе реализации стратегических планов и программ механизм государственно-частного партнерства. Для снятия противоречий между различными видами программных документов и более стройной реализации ключевых компонентов системного подхода в состав инструментов программно-целевого управления были введены национальные проекты.

Стратегическое планирование основывается на программно-целевом подходе, теоретические основы которого сформировались во времена СССР, а практическое применение началось в 1970-х гг. В переходный период (1990–2000 гг.) программно-целевой подход

¹⁶ Афиногенов Д.А., Кочемасова Е.Ю., Сильвестров С.Н. Стратегическое планирование: проблемы и решения // Мир новой экономики. 2019. Т. 13. № 2. С. 24. DOI: 10.26794/2220-6469-2019-13-2-23-31

¹⁷ Целеполагание предполагает внедрение процессного подхода в организацию стратегического планирования, на основе которого формируется строгий перечень видов деятельности и регламент функциональных обязанностей, включающий процедуры, условия, нормы, правила, а также их согласование и увязку между сферами социально-экономического развития и обеспечения национальной экономической безопасности.

претерпел определенную трансформацию, но его роль в регулировании развития экономики сохранилась. С начала 2010-х гг. в разрабатываемых государственных программах и национальных проектах Российской Федерации отражаются ориентиры (национальные цели и стратегические приоритеты) экономического развития. Государственные программы стали «выполнять роль своего рода связующего звена между стратегическим и бюджетным планированием и главного инструмента реализации социально-экономической политики государства»¹⁸. Активизировалась разработка и практическая реализация обширного перечня стратегий, планов, программ, проектов. Однако, несмотря на достаточно развитую методологию формирования стратегических программных документов, периодически возникали определенные трудности в соблюдении сроков и полноты их исполнения.

В комплексе сдерживающих прогресс причин принципиально важным было то, что отдельные теоретические положения и компоненты программно-целевого подхода недостаточно увязывались с методологией и практикой стратегического планирования. Стратегическое целеполагание не применялось, финансовый механизм был недостаточно согласованным и подвергался периодическим бюджетным корректировкам, организационные процедуры разработки и исполнения программных и стратегических документов не были унифицированными; наблюдалось дублирование не только целей и задач, но и ряда инвестиционных проектов и мероприятий в разных государственных программах и национальных проектах. При этом имело место распределение схожих по целям и задачам мероприятий и проектов по разным направлениям программирования. Практиковалось распыление государственных и частных ресурсов по многим отраслевым (ведомственным) и территориальным проектам и программам. Вследствие этого контроль за реализацией приоритетных направлений программно-целевой деятельности, установленных в ряде документов стратегического характера, был затруднен. Данное заключение в полной мере относится и к наблюдению (мониторингу) за деятельностью исполнителей по вопросам своевременности, полноты получения средств и эффективности их использования.

¹⁸ Наумов С.Н., Гретченко А.А. Направления развития системы эффективного мониторинга реализации государственных программ и национальных проектов // Наука и практика Российского экономического университета им. Г.В. Плеханова. 2021. Т. 13. № 2 (42). С. 49.

Проектные принципы в управлении государственными программами

Обновленная технология работы с программными документами отражена в постановлении Правительства¹⁹, которым предусматривался перевод государственных программ на единые проектные принципы управления. Сформулированы рекомендации о повышении гибкости в принятии управленческих решений, поэтапном совершенствовании механизма целеполагания с ориентацией на достижение национальных целей развития. Необходимым элементом взаимодействия всех участников экономических отношений был признан цифровой формат, на который полностью переводятся процедуры разработки и реализации госпрограмм и их структурных составляющих. Такой подход объективно способствует спецификации инструментов контроля и мониторинга, позволяет более четко разграничивать полномочия участников проектной деятельности, предусматривает более гибкие формы взаимодействия и дифференциацию уровней принятия решений в зависимости от выбранного масштаба изменяемых параметров государственных программ.

В новой методологической конструкции проектная и процессная виды деятельности обособлены, структура государственных программ детализирована до конкретных, измеряемых результатов (мероприятий). Формат госпрограмм максимально упрощен, полномочия по управлению строго разграничены в зависимости от масштаба принимаемых решений. Важным составным элементом становится координация работы по достижению национальных целей и стратегических приоритетов на различных уровнях публичной власти. Данная задача реализуется посредством заключения нефинансовых соглашений, в которых фиксируются обязательства субъектов Российской Федерации по достижению целевых значений показателей. Строго регламентирован порядок перераспределения государственных ассигнований в ходе исполнения бюджетных планов. Такая возможность предоставляется исключительно по согласованию со специальной парламентской комиссией и только в объеме до 10% от установленных объемов финансирования.

¹⁹ Постановление Правительства Российской Федерации от 31 октября 2018 г. № 1288 (ред. от 28.12.2022) «Об организации проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации» (вместе с «Положением об организации проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации») // КонсультантПлюс [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_310151/ (дата обращения 20.03.2023).

Целесообразность введения механизма проектного управления во многом была обусловлена необходимостью усиления координации целеполагания на макро- и мезоуровне, повышения оперативности и гибкости экономического программирования. Принципиальное значение получили работы по уточнению критериев отнесения мероприятий и бюджетных расходов к проектным, а также определению подходов к формированию и реализации ведомственных программ. Важным элементом управленческой деятельности явилось создание информационной базы для месячного планирования и осуществления мониторинга исполнения плановых заданий.

Индикаторы, необходимые для мониторинга достижения показателей национальных проектов (программ) содержатся в табл. 1 и 2.

Таблица 1

Демографические и социально-экономические показатели развития Российской Федерации*

| Показатели национальных проектов | 2021 г. | 2021 г. в % к 2018 г. |
|---|----------------|----------------------------------|
| <i>Демография</i> | | |
| Ожидаемая продолжительность жизни граждан в возрасте 55 лет, число лет | 20,72 | 88,36 |
| Смертность населения старше трудоспособного возраста**, число умерших на 100 000 чел. населения соответствующего возраста | 5366,9 | 142,43 |
| <i>Здравоохранение</i> | | |
| Смертность населения трудоспособного возраста***, число умерших на 100 000 чел. населения соответствующего возраста | 604,6 | 125,43 |
| <i>Жилье и городская среда</i> | | |
| Объем жилищного строительства, млн кв. м общей площади жилых помещений | 92,6 | 122,32 |
| Ввод жилья в многоквартирных жилых домах, млн кв. м общей площади жилых помещений | 43,5 | 100,46 |
| Средняя стоимость 1 кв. м модельного жилья на первичном рынке, тыс. руб. | 85,3 | 144,58 |

* Составлено по: Российский статистический ежегодник. 2022: Стат. сб. Росстат. М., 2022. С. 53; ** — женщины, достигшие возраста 55 лет и старше, мужчины, достигшие возраста 60 лет и старше; *** — женщины в возрасте 16–54 лет, мужчины в возрасте 16–59 лет.

**Показатели развития науки, цифровизации
и предпринимательской деятельности в Российской
Федерации***

| Показатели национальных проектов | 2021 г. | 2021 г. в % к 2018 г. |
|--|----------------|----------------------------------|
| <i>Наука</i> | | |
| Доля исследователей в возрасте до 39 лет в общей численности российских исследователей, процентов | 43,9 | 100,0 |
| Соотношение темпа роста внутренних затрат на исследования и разработки за счет всех источников к темпу роста ВВП | 0,91 | 101,1 |
| Внутренние затраты на исследования и разработки за счет всех источников (в текущих ценах), млрд руб. | 1301,5 | 126,58 |
| <i>Цифровая экономика Российской Федерации</i> | | |
| Доля домохозяйств, имеющих широкополосный доступ к информационно-телекоммуникационной сети Интернет, процентов | 82,6 | 112,8 |
| Стоимостная доля закупаемого и (или) арендуемого федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и иными органами государственной власти отечественного программного обеспечения, процентов | 63,4 | 101,9 |
| Стоимостная доля закупаемого и (или) арендуемого государственными корпорациями, компаниями с государственным участием отечественного программного обеспечения, процентов | 68,2 | 104,6 |
| <i>Малое и среднее предпринимательство и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы</i> | | |
| Доля малого и среднего предпринимательства в ВВП (в текущих ценах), процентов | 20,3** | 99,5 |

* Составлено по: Российский статистический ежегодник. 2022. Стат. сб. Росстат. М., 2022. С. 53.

Представленные показатели свидетельствуют о достаточно непростой ситуации, складывающейся под воздействием непредвиденных внешних шоков (табл. 1 и 2). Пандемический кризис негативно повлиял на продолжительность жизни и здоровье граждан России. Противоречивые тенденции наблюдаются в сфере жилищного строительства, что отражается на динамике жилищной обеспеченности населения и требует изменения подходов к фи-

нансированию строительной отрасли. Необходимы превентивные действия в целях достижения устойчивых положительных результатов в деятельности МСБ. Подтверждается острая необходимость в разработке комплекса мер для подготовки научных кадров и развития инновационной цифровой среды. Приоритетного внимания требует принятие мер для расширения производства качественного отечественного программного обеспечения в целях удовлетворения возрастающих потребностей отраслей национальной экономики в конкурентоспособной продукции и услугах.

В конце 2010-х гг. на различных уровнях публичного управления ускоряющимися темпами внедрялись цифровые технологии, которые обслуживали всю систему документов стратегического планирования. Этот процесс многократно повышает эффективность и результативность управленческой деятельности, однако он сопряжен с регулярным пересмотром специальной нормативной правовой документации и принятием мер по расширению подготовки специалистов для работы в постоянно изменяющейся цифровой среде. Решение данной задачи реализуется на программно-целевой основе²⁰.

Обсуждение результатов исследования

Новации в механизме управления государственными программами

К началу 2020-х гг. остро востребованным стал пересмотр правил разработки документов стратегического характера, включая принципы, методы, методику, технологию, логику их формирования. Сформировалось новое видение государственной политики в сфере стратегического планирования²¹ как явления многофакторного, многогранного, многофункционального. Пришло понимание

²⁰ Проект «Формирование цифровой платформы для взаимодействия в сфере стратегического управления в целях согласованности действий участников стратегического планирования на всех уровнях государственного управления в достижении стратегических приоритетов» включен в состав Федерального проекта «Цифровое государственное управление» Национальной программы «Цифровая экономика Российской Федерации». Национальная программа «Цифровая экономика Российской Федерации» утверждена протоколом заседания президиума Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и национальным проектам от 4 июня 2019 г. № 7 // Правительство России [Электронный ресурс]. URL: https://digital.gov.ru/ru/activity/directions/858/?utm_referrer=https%3a%2f%2fwww.google.com%2f (дата обращения 24.02.2023).

²¹ Указ Президента Российской Федерации от 08.11.2021 № 633 «Об утверждении Основ государственной политики в сфере стратегического планирования в Российской Федерации» // КонсультантПлюс [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_400057/ (дата обращения 25.03.2023).

того, что стратегию политики государства необходимо разрабатывать на научной основе, чтобы предвидеть долгосрочные перспективы развития страны, оказывать воздействие на различные сферы ее жизнедеятельности. Системное представление политики применительно к стратегическому планированию раскрывается через содержание ее базовых положений: сформулированные цели, задачи, основные направления, механизмы обеспечения реализации разработанных проектов.

В 2021 г. для большей ориентации на национальные цели развития была проведена работа по реформированию института государственных программ²². На основе усовершенствованной концепции развития согласован и утвержден систематизированный перечень обновленных государственных программ, который действует с начала 2022 г.²³ Вся совокупность документов программного характера представляется в составе трех крупных блоков:

1. *Государственные программы и федеральные проекты, принятые в рамках государственных программ.* По направлениям национальных целей развития Российской Федерации (их восемь) разработано и реализуется 58 государственных программ и 134 федеральных проекта.

2. *Национальные проекты (программы) и федеральные проекты, принятые в рамках национальных проектов.* По направлениям стратегического развития Российской Федерации (их 13) разработано и реализуется 13 национальных проектов, 90 федеральных проектов, 1 план, 1 программа.

3. *Приоритетные программы и проекты.* По приоритетным программам (их 11) реализуется 33 приоритетных проекта.

На практике применяются разные типы документов программного характера (национальные проекты, приоритетные программы и проекты, государственные программы и федеральные проекты) и, несмотря на накопленный опыт экономического программирования, они периодически корректируются и пролонгируются. При

²² Единый план по достижению национальных целей развития Российской Федерации на период до 2024 года и на плановый период до 2030 года (1 октября 2021 г.) // КонсультантПлюс [Электронный ресурс]. URL: https://www.economy.gov.ru/material/dokumenty/edinyy_plan_po_dostizheniyu_nacionalnyh_celej_razvitiya_rossiyskoy_federacii_na_period_do_2024_goda_i_na_planovyy_period_do_2030_goda.html (дата обращения 25.03.2023).

²³ «Перечень государственных программ, национальных и федеральных проектов, приоритетных программ и проектов в Российской Федерации». Справочная информация // КонсультантПлюс [Электронный ресурс]. URL: <https://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=LAW&n=310251#AafxIWTOWUjVtGrG> (дата обращения 19.02.2023).

некоторой схожести названий документов их содержательное наполнение различается, а ответственность за реализацию возложена, как правило, на разные министерства и ведомства. Очевидно, что существует потребность в дальнейшей систематизации и упорядочении работы в области программно-целевого управления.

Для более жесткой регламентации выполняемых функций в процесс программно-целевой деятельности внедряются рабочие планы, в которых детализируются до конечных объектов и исполнителей все планируемые существенные результаты стратегического программирования. Усиление контрольных функций проявляется путем рассмотрения изменений, вносимых в национальные (федеральные) проекты, специальными комиссиями Государственного Совета. Это необходимо в случаях выявления влияния деструктивных факторов на региональные проекты, их показатели, результаты и параметры финансового обеспечения. Новшеством является создание системы обособленного учета бюджетных ассигнований на финансирование *42 стратегических инициатив социально-экономического развития* и рассмотрение их в качестве отдельных федеральных проектов²⁴. Это необходимая мера для обеспечения прозрачности их реализации и мониторинга хода исполнения.

В свете изменившихся геополитических условий в 2022 г. приняты меры по упорядочению отдельных процедур управления государственными программами и национальными проектами²⁵. В частности, в целях расширения самостоятельности при принятии решений кураторам и руководителям государственных программ и национальных проектов делегированы полномочия по внесению

²⁴ Распоряжение от 6 октября 2021 г. № 2816-р // Правительство Российской Федерации. [Электронный ресурс]. URL: <http://government.ru/news/43451/> (дата обращения 25.03.2023).

²⁵ Постановление Правительства Российской Федерации от 4 апреля 2022 г. № 583 «Об особенностях реализации государственных программ Российской Федерации (их структурных элементов) в условиях геополитического и санкционного давления на развитие российской экономики и внесении изменений в положение о системе управления государственными программами Российской Федерации» // Правительство России [Электронный ресурс]. URL: <https://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&rnd=XC6Yag&base=LAW&n=436408#D3myIWTDXkLzCvF9> (дата обращения 19.03.2023); Постановление Правительства Российской Федерации от 9 апреля 2022 г. № 628 «Об особенностях реализации национальных проектов (программ), федеральных проектов, ведомственных проектов и региональных проектов в условиях геополитического и санкционного давления на развитие российской экономики» Правительство России [Электронный ресурс]. URL: <https://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&rnd=XC6Yag&base=LAW&n=414294#LyG0JWtwZIAM2ubQ> (дата обращения 19.03.2023).

корректировок в параметры соответствующих документов стратегического планирования. Важным новшеством является введение автоматического режима для ежемесячного сбора ряда фактических данных в целях упрощения формирования ежеквартальной отчетности.

Требуют внимательного рассмотрения возможные направления развития методологических основ стратегического планирования. В целях дальнейшего совершенствования механизма программно-целевой деятельности в качестве приемлемого варианта при формировании пакета программно-плановых документов (в том числе и государственных программ) предлагается соблюдение следующего правила: по одному стратегическому направлению (национальному приоритету) целесообразно разрабатывать один документ стратегического целеполагания, в его рамках формулировать один программно-плановый документ (пакет государственных программ) и назначать одного (головного) ответственного исполнителя²⁶. В такой интерпретации создаются основания для «реформатирования» всей совокупности государственных программ в соответствии с национальными интересами и стратегическими приоритетами.

Основа стратегических планов — ориентирное планирование

В изменяющейся реальности весьма привлекательными выглядят преимущества развивающейся национальной системы стратегического управления, элементы которой применяются в современных рыночных условиях, характеризующихся высокой волатильностью мировых процессов и нарушением традиционных кооперационных и внешнеторговых связей. Сейчас в России реализуется обширный перечень документов программно-целевого планирования, формат которых предполагает использование как «жестких» директивных, так и «мягких» индикативных методов и средств экономического и финансового регулирования.

В эффективный инструмент превратились государственные программы вследствие заложенного в них механизма вариативности использования средств бюджета и наличия технологий по согласованию предпринимаемых действий с разработкой стимулов для бизнеса. Интерес специалистов к углубленной проработке методологии формирования различных видов документов стратегического планирования весьма высок. В действующей нормативной

²⁶ Афиногенов Д.А. Государственная политика в сфере стратегического планирования // Вестн. МГИМО-Университета. 2022. Т. 15. № 4. С. 173.

правовой базе содержатся необходимые основания для применения инструментария стратегического планирования, предусматриваются методические и организационные возможности для экономического программирования.

По заключению академика РАН С.Ю. Глазьева, «мир сегодня переходит к новому хозяйственному укладу, в котором стратегическое планирование сочетается с рыночной конкуренцией». Российское государство «становится системным интегратором, потому что обеспечивает баланс интересов всех социальных групп на основе общего критерия — повышения общественного благосостояния и уровня жизни». Для реализации стратегических планов остро востребованы «новые практикующие экономисты, которые будут четко понимать, что такое планирование. Второй важный момент — механизм ответственности за выполнение задач, которого сейчас нет»²⁷.

Отличительной чертой различных видов современного планирования (директивного, индикативного, стратегического) является базирование на числовых количественных показателях (абсолютных и относительных). Предположительно, в будущем будет превалировать «ориентирное» планирование, основанное на человеческом потенциале. Формируется новый вектор развития методологии стратегического планирования в направлении повышения качественных характеристик самого процесса стратегирования. Центральное место в системе плановых показателей займут *ориентиры* — «неколичественные смысловые признаки», указывающие «общее направление движения». Существенное развитие получит экономико-математический («модельный») инструментарий стратегического управления. Расширится применение ресурсов, обладающих качественными характеристиками: «организационный капитал, интеллектуальный капитал, когнитивный капитал, институциональный капитал и т.п.»²⁸.

Острым вопросом в сфере государственного управления является поиск эффективных механизмов для развития и практического исполнения основных концептуальных положений в целях дальнейшего совершенствования системы стратегического планирования. Президент Российской Федерации В.В. Путин указывает

²⁷ Казакова Д. Олигархические группы очень даже эффективно планировали захват, переваривание госсобственности. 18 ноября 2022. URL: <https://www.business-gazeta.ru/article/572222> (дата обращения 19.03.2023).

²⁸ Клейнер Г.Б. Системно-ориентированное планирование: Россия XXI век // Планирование в рыночной экономике: воспоминания о будущем / под общ. ред. С.Д. Бодрунова. СПб.: ИНИР им. С.Ю. Витте: Центркаталог. 2021. С. 91.

на востребованность данной проблематики: «стратегическое планирование задает главные ориентиры и вектор движения в ключевых областях, причем на целые десятилетия вперед. Доктрины и долгосрочные программы развития, стратегии и основы государственной политики определяют важнейшие общенациональные приоритеты, которые направлены на достижение единых целей»²⁹.

Заключение

Последовательное применение элементов программно-целевого подхода позволяет проводить полноценную «перенастройку» российской экономики в направлении формирования системно-ориентированного планирования в России. Прогнозируется, что по мере роста сложности и фрагментированности национальной экономики «центр тяжести» стратегического планирования будет перенесен на системообразующий мезоэкономический уровень. Это позволит существенно повысить продуктивность функционирования всей системы стратегического планирования, укрепить ее целостность, преодолеть межуровневые методологические различия в планировании, нивелировать территориальную и отраслевую дифференциацию экономического пространства.

Литература

Афиногенов Д.А. Государственная политика в сфере стратегического планирования // Вестн. МГИМО-Университета. 2022. Т. 15. № 4. С. 167–176.

Афиногенов Д.А., Кочемасова Е.Ю., Сильвестров С.Н. Стратегическое планирование: проблемы и решения // Мир новой экономики. 2019. Т. 13. № 2. С. 23–31. DOI: 10.26794/2220-6469-2019-13-2-23-31

Глазьев С.Ю. Стратегическое планирование как интегративный элемент в системе управления развитием // Экономическое возрождение России. 2021. № 3 (69). С. 14–19. DOI: 10.37930/1990-9780-2021-3-69-14-19

Гордецкий А.Е. Советское мобилизационно-эвакуационное планирование в годы войны и выводы для современности // Экономическое возрождение России. 2021. № 3 (69). С. 53–66. DOI: 10.37930/1990-9780-2021-3-69-53-66

Клейнер Г.Б. Системно-ориентированное планирование: Россия, XXI век // Планирование в рыночной экономике: воспоминания о будущем / под общ. ред. С.Д. Бодрунова. СПб.: ИНИР им. С.Ю. Витте: Центркаталог. 2021. С. 81–93.

Клейнер Г.Б. Инклюзивный рост в экономике замкнутого цикла // Экономическое возрождение России. 2022. № 3 (73). С. 37–44. DOI: 10.37930/1990-9780-2022-3-73-37-44

²⁹ Заседание Совета Безопасности. 27 сентября 2021. URL: <http://www.kremlin.ru/events/security-council/66777> (дата обращения 19.03.2023).

Молчанова Н.П. Достоинства и несовершенства директивного планирования // Планирование в рыночной экономике: воспоминания о будущем / под общ. ред. С.Д. Бодрунова. СПб.: ИНИР им. С.Ю. Витте: Центркаталог. 2021. С. 364–370.

Наумов С.Н., Гретченко А.А. Направления развития системы эффективного мониторинга реализации государственных программ и национальных проектов // Наука и практика Российского экономического университета им. Г.В. Плеханова. 2021. Т. 13. № 2 (42). С. 47–56.

Новая пространственная стратегия для России: Монография // Ответ. ред. д.э.н., проф. Е.М. Бухвальд, д.э.н., проф. А.В. Виленский. М.: Институт экономики РАН, 2020. 250 с. ISBN 978-5-9940-0667-2

Смирнова О.О. Формирование отечественной модели индикативного планирования // МИР (Модернизация. Инновации. Развитие). 2020. Т. 11. № 3. С. 266–279. <https://doi.org/10.18184/2079-4665.2020.11.3.266-279>

Экономическая безопасность России в новой реальности: Коллективная монография / Под общ. ред. А.Е. Городецкого, И.В. Караваевой, М.Ю. Льва. М.: ИЭ РАН, 2021.

Draft Principles of Budgetary Governance. Paris: OECD, 2013.

Marques P. New Industrial Policy and the Role of Executive Agencies at the Subnational Level / P. Marques // INGENIO Working Paper Series. 2020. № 2. P. 1–29.

Kotz D.M., Fred W. Russia's Path from Gorbachev to Putin: The Demise of the Soviet System and the New Russia. L.; NY: Routledge, 2007.

Kurkovsky W.D. Cybernetics for The Command Economy: Foregrounding Entropy in Late Soviet Planning // History of the Human Sciences. 2020. Vol. 33 (1). P. 36–51. DOI: <https://doi.org/10.1177/0952695119886520>

Rosser J.B., Rosser M.V. Whither Indicative Planning, the Case of France // Comparative Economics in a Transforming World Economy. Cambridge, MA: MIT Press, 2004. P. 179–201.

Статья поступила в редакцию 06.02.2023.

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,
телевещания и средств массовых коммуникаций. Свидетельство о регистрации № 1551
от 14 апреля 2003 г.*

Подписано в печать 04.08.2023. Формат 60×90/16. Бумага офсетная. Усл. печ. л. 10,0.
Уч.-изд. л. 9,61. Тираж 110 экз. Изд. № 12369. 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 соответствии с предоставленными материалами в ООО «Амирит».
410 004, г. Саратов, ул. Чернышевского, 88. Тел.: 8-800-700-86-33 | (845-2) 24-86-33.
E-mail: zakaz@amirit.ru Сайт: amirit.ru

ИНДЕКС 40720 (каталог «Пресса России»)



ИЗДАТЕЛЬСТВО
МОСКОВСКОГО
УНИВЕРСИТЕТА

ISSN 2073—2643. ВЕСТН. МОСК. УН-ТА. СЕР. 21.
УПРАВЛЕНИЕ (государство и общество). 2023. №2. С. 1—160.