



**Вестник Российского университета дружбы народов.  
Серия: ГОСУДАРСТВЕННОЕ И МУНИЦИПАЛЬНОЕ УПРАВЛЕНИЕ**

**2022 Том 9 № 4  
DOI 10.22363/2312-8313-2022-9-4**

**Научный журнал  
Издается с 1993 г.**

Издание зарегистрировано Федеральной службой по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций (Роскомнадзор)

Свидетельство о регистрации ПИ № ФС 77-61271 от 03.04.2015 г.

Учредитель: Федеральное государственное автономное образовательное учреждение высшего образования «Российский университет дружбы народов»

**ГЛАВНЫЙ РЕДАКТОР**

**Иванов В.Г.,**

доктор политических наук, доцент кафедры государственного и муниципального управления, Российский университет дружбы народов, г. Москва, Россия

**ЗАМЕСТИТЕЛЬ ГЛАВНОГО РЕДАКТОРА**

**Масленникова Е.В.,**

кандидат социологических наук, доцент, заведующий кафедрой государственного и муниципального управления, Государственный университет управления, г. Москва, Россия

**ОТВЕТСТВЕННЫЙ СЕКРЕТАРЬ**

**Осипов В.А.,**

кандидат политических наук, ассистент кафедры государственного и муниципального управления, Российский университет дружбы народов, г. Москва, Россия

**ЧЛЕНЫ РЕДКОЛЛЕГИИ**

**Иванов В.Г.** — доктор политических наук, профессор кафедры государственного и муниципального управления, Государственный университет управления; доцент кафедры государственного и муниципального управления, Российский университет дружбы народов, г. Москва, Россия – главный редактор журнала

**Белоконов С.Ю.** — кандидат политических наук, научный руководитель Факультета социальных наук и массовых коммуникаций, Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации, г. Москва, Россия - заместитель главного редактора

**Осипов В.А.** — кандидат политических наук, ассистент кафедры государственного и муниципального управления, Российский университет дружбы народов, г. Москва, Россия – ответственный секретарь редколлегии

**Барабашев А.Г.** — доктор философских наук, профессор, заведующий кафедрой государственной службы, декан факультета государственного и муниципального управления, НИУ «Высшая школа экономики», г. Москва, Россия

**Велиева Д.С.** – доктор юридических наук, профессор, Поволжский институт управления РАНХиГС, г. Саратов, Россия

**Вергинский И.** — доктор философии, профессор, директор Центра международных исследований корпоративного и общественного управления, Университет Британской Колумбии, г. Ванкувер, Канада

**Войтащук К.А.** — доктор политических наук, профессор и заведующий кафедрой права и европейских институтов факультета политических наук и международных исследований, Варшавский университет, г. Варшава, Польша

**Вольфманн Х.** — PhD, профессор публичного администрирования и общественной политики, Берлинского университета имени Гумбольдта, г. Берлин, Германия

**Ворончук И.** — доктор экономических наук, профессор, глава Департамента публичного администрирования Факультета экономики и менеджмента Латвийского университета, г. Рига, Латвия

**Кочегура А.П.** — доктор философии (PhD), член Европейской Ассоциации специалистов в области государственного управления (EGPA), г. Москва, Россия

**Марголин А.М.** — доктор экономических наук, профессор, заслуженный экономист Российской Федерации, проректор, РАНХиГС, г. Москва, Россия

**Масленникова Е.В.** — кандидат социологических наук, руководитель отдела аналитических исследований, ФГБНУ «Дирекция научно-технических программ»; ведущий научный сотрудник Центра технологий государственного управления, Институт прикладных экономических исследований, РАНХиГС, г. Москва, Россия

**Прокофьев С.Е.** — доктор экономических наук, Ректор, Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации, г. Москва, Россия

**Ропрет М.** — PhD, профессор кафедры государственного управления, Университет Любляны, г. Любляна, Словения

**Стриелковский В.** — PhD, профессор, Управляющий директор, Пражский институт повышения квалификации, г. Прага, Чехия, почётный профессор, Уральский государственный экономический университет, г. Екатеринбург, Россия

**Хоппе Р.** — PhD, почётный профессор, Школа менеджмента и государственного управления, Университет Твенте, сотрудник Института науки о государственном управлении, сотрудник Нидерландского института управления, г. Энсхеде, Нидерланды

**Чуев С.Е.** — кандидат исторических наук, заведующий кафедрой государственного и муниципального управления и советник Ректора, Государственный университет управления, г. Москва, Россия

**Шедлер К.** — PhD, профессор, директор Института менеджмента и государственного управления, Университет Санкт-Галлена, г. Санкт-Галлен, Швейцария

**Шульц Д.** — PhD, профессор кафедры политических наук, Университет Хэмлин, г. Сент-Пол, США

**Вестник Российского университета дружбы народов.  
Серия: ГОСУДАРСТВЕННОЕ И МУНИЦИПАЛЬНОЕ УПРАВЛЕНИЕ**

**ISSN 2312-8313 (Print), ISSN 2411-1228 (Online)**

Периодичность: 4 выпуска в год (ежеквартально).

Языки: русский, английский.

Входит в перечень рецензируемых научных изданий ВАК РФ по специальностям 5.2.1, 5.5.2, 5.5.3, 5.5.4 с 01.02.2022.

Материалы журнала размещаются на платформе РИНЦ Научной электронной библиотеки, Electronic Journals Library Cyberleninka, Google Scholar, Ulrich's Periodicals Directory, WorldCat, Dimensions, East View, EBSCOhost, DOAJ.

**Цели и тематика**

Научный журнал «Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Государственное и муниципальное управление» – рецензируемое научное периодическое издание, учрежденное в конце 2013 года.

Цель издания: содействие развитию науки о государственном управлении и местном самоуправлении, ее популяризации в Российской Федерации, а также создание площадки для обсуждения междисциплинарной и практико-ориентированной проблематики государственного и муниципального управления.

На страницах журнала авторам статей, ученым и практикам, представляется возможность обсуждения основных идей и проблем государственного и муниципального управления, публикация результатов анализа актуальных вопросов государственного управления в России, теоретического осмысления тенденций и перспектив развития местного самоуправления, обобщения зарубежной практики и опыта публичного администрирования и менеджмента, освещения современных тенденций развития высшего профессионального образования в области государственного и муниципального управления и т.д.

Основные рубрики журнала: государственное управление: теория и практика, зарубежный опыт управления, становление и развитие местного самоуправления в России, культура управленческой деятельности, антология государственного управления и другие.

Читательская аудитория журнала: ученые и исследователи, практики государственного и муниципального управления, а также широкий круг читателей, интересующийся проблемами государственного и муниципального управления в Российской Федерации и других странах мира.

В редакционную коллегию журнала входят ведущие ученые и эксперты международного и национального уровня в сфере государственного и муниципального управления.

Редакционная коллегия журнала приглашает к сотрудничеству ученых, научных работников, аспирантов, работающих в сфере государственного и муниципального управления.

Правила оформления статей, архив и дополнительная информация размещены на сайте: <http://journals.rudn.ru/public-administration>

Электронный адрес: [pubadmj@rudn.ru](mailto:pubadmj@rudn.ru)

---

**Литературный редактор К.В. Зенкин**

**Компьютерная верстка: И.А. Чернова**

**Адрес редакции:**

Российский университет дружбы народов  
Российская Федерация, 115419, Москва, ул. Орджоникидзе, д. 3  
Тел.: +7 (495) 955-07-16; e-mail: [publishing@rudn.ru](mailto:publishing@rudn.ru)

**Адрес редакционной коллегии журнала:**

Российская Федерация, 117198, Москва, ул. Миклухо-Маклая, д. 10, корп. 2  
Тел.: +7 (495) 434-21-12; e-mail: [pubadmj@rudn.ru](mailto:pubadmj@rudn.ru)

---

Подписано в печать 15.12.2022. Выход в свет 25.12.2022. Формат 70×100/16.

Бумага офсетная. Печать офсетная. Гарнитура «Times New Roman».

Усл. печ. л. 14,14. Тираж 500 экз. Заказ № 1239. Цена свободная

Федеральное государственное автономное образовательное учреждение высшего образования

«Российский университет дружбы народов» (РУДН)

Российская Федерация, 117198, Москва, ул. Миклухо-Маклая, д. 6

Отпечатано в типографии ИПК РУДН

Российская Федерация, 115419, Москва, ул. Орджоникидзе, д. 3

Тел.: +7 (495) 952-04-41; [publishing@rudn.ru](mailto:publishing@rudn.ru)



# RUDN JOURNAL OF PUBLIC ADMINISTRATION

2022 Volume 9 Issue 4

DOI 10.22363/2312-8313-2022-9-4

Scientific journal

Founded in 2014

Founder: Peoples' Friendship University of Russia

---

## EDITOR-IN-CHIEF

**Vladimir G. Ivanov**,  
Dr.Sci. (Political Sciences),  
Associate Professor of the  
Department of State and  
Municipal Management, Peoples'  
Friendship University of Russia  
(RUDN University), Moscow,  
Russian Federation

## DEPUTY EDITOR-IN-CHIEF

**Vladimir G. Ivanov**,  
PhD in Sociology, Head of the  
Department of State and Municipal  
Administration, State University  
of Management; Leading  
Researcher of the Center of Public  
Administration Technologies,  
Presidential Academy of  
National Economy and Public  
Administration, Moscow, Russian  
Federation

## EXECUTIVE SECRETARY

**Viktor A. Osipov**,  
PhD in Political Science,  
Assistant of the Department  
of Public Administration,  
Peoples' Friendship  
University of Russia  
(RUDN University),  
Moscow, Russian Federation

## EDITORIAL BOARD

**Ivanov V.G.** — Dr.Sci. (Political Sciences), Professor of the Department of State and Municipal Management, State University of Management, Associate Professor of the Department of State and Municipal Management, Peoples' Friendship University of Russia (RUDN University), Moscow, Russian Federation - Chief Editor

**Sergei Yu.B.** — PhD in Political Science, Scientific Director of the Faculty of Social Sciences and Mass Communications, Financial University under the Government of the Russian Federation, Moscow, Russian Federation – Deputy Editor

**Osipov V.A.** — PhD in Political Science, Assistant of the Department of Public Administration, Peoples' Friendship University of Russia (RUDN University, Moscow, Russian Federation - Executive Secretary

**Barabashev A. G.** — Dr.Sci. (Economics), Professor, Head of the Civil Service Department, Dean of the Public Administration Department, National Research University Higher School of Economics, Moscow, Russian Federation

**Velieva D.S.** — Doctor of Law, professor, Povolzhsky Institute of Management, RANEPa, Saratov, Russian Federation

**Vertinsky I.** — PhD, Professor, Director of Center for International Studies, Corporate and Public Administration, University of British Columbia, Vancouver, Canada

**Wollmann H.** — PhD, Professor of Public Administration and Public Policy of the Berlin Humboldt University, Berlin, Germany

**Wojtaszczyk K.A.** – Doctor of Political Sciences, Professor and Head of the Department of European Law and Institutions, Faculty of Political Sciences and International Studies, University of Warsaw, Warsaw, Poland

**Voronchuk I.** — Dr.Sci. (Economics), Professor, Head of Public Administration Department of Economics and Management Faculty, University of Latvia, Riga, Latvia

**Kotchegura A.P.** — Dr.Sci. (Philosophy) (PhD), Member of the European Association of Professionals in Public Administration (EGPA), Moscow, Russian Federation

**Margolin A.M.** — Dr.Sci. (Economics), Professor, Honored Economist of Russia, Pro-Rector, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, Moscow, Russian Federation

**Maslennikova E.V.** — PhD in Sociology, Head of Analytical Research Department, Directorate of Scientific and Technical Programs; leading researcher of the center of state management technologies of the Institute of applied economic research, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, Moscow, Russian Federation

**Prokofiev S.E.** — Dr.Sci. (Economics), Rector, Financial University under the Government of the Russian Federation, Deputy Head of the Federal Treasury of the Russian Federation, Moscow, Russian Federation

**Ropret M.** - PhD, professor of the Department of Public Administration, University of Ljubljana, Ljubljana, Slovenia.

**Strielkowski W.** – PhD, emeritus professor of Ural State University of Economics, professor, Managing Director of Prague Institute for Qualification Enhancement. Professor, Assistant Director of Prague Business School Centre for Energy Studies, Prague, Czech

**Hoppe R.** — PhD, Professor of Politics and Knowledge of the School of Management and Governance, Department of Science, Technology and Police Studies of University of Twente, Twente, Netherlands

**Chuev S.V.** — PhD in Historical Science, Head of Head of the Department of State and Municipal Administration, State University of Management, Moscow, Russian Federation

**Schedler K.** — PhD, Professor, Director of the Institute of Management and Public Administration, University of St. Gallen, St. Gallen, Switzerland

**Schultz D.** — PhD, Professor of Political Science, University of Hamlin, St. Paul, USA

**RUDN JOURNAL OF PUBLIC ADMINISTRATION**  
**Published by Peoples' Friendship University of Russia**  
**(RUDN University), Moscow, Russia**

**ISSN 2312-8313 (Print), ISSN 2411-1228 (Online)**

Publication frequency: quarterly

Languages: Russian, English.

Indexed in Russian Index of Science Citation, Google Scholar, Ulrich's Periodicals Directory, WorldCat, Cyberleninka, Dimensions, East View, EBSCOhost, DOAJ.

**Aim and Scope**

“RUDN Journal of Public Administration” is a specialized peer-reviewed scientific journal established in 2013, and a quarterly publication. The Editorial Board of the journal includes renowned researchers from Russia, Canada, Germany, Poland, Latvia, Slovenia, Czech Republic, Netherlands, Switzerland and the USA.

The mission of the journal is boosting research efficiency in the field of public administration on theoretical and applied levels, as well as creation of an international platform to discuss interdisciplinary and practice-oriented perspectives and best practices of public administration.

The journal encourages the authors to discuss current concepts, ideas and problems of public administration, analyze contemporary issues of public administration, the trends and prospects of local government development, evaluate and conceptualize international practices and experience of public administration and management.

The main journal sections are: “Current Problems of Public Administration”, “Theory and Practice of Public Administration”, “International Experience of Public Administration”, “Formation and Development of Local Government”, “Academic Life” and others.

The journal is designed for publishing the results of independent and original research works by researchers, officials in the sphere of public administration, professors of Universities and other scientific centers in the form of articles, review materials, scientific reports, and bibliographical reviews on certain subjects and within selected scientific areas.

The target international audience of the journal are researchers, practitioners and postgraduate students who are interested in problems and perspectives of public administration. The Journal can be useful for decision-making experts, information and analytical departments of governments, political and public organizations and commercial institutions.

The journal editorial board includes leading scientists and experts on international and national levels. Further information regarding notes for contributors, editorial policies, subscription and archive is available at <http://journals.rudn.ru/public-administration>

E-mail: [pubadmj@rudn.ru](mailto:pubadmj@rudn.ru)

---

**Review Editor K.V. Zenkin**

**Layout Designer I.A. Chernova**

**Address of the editorial board:**

Peoples' Friendship University of Russia (RUDN University)

3 Ordzhonikidze St., Moscow, 115419, Russian Federation

Ph.: +7 (495) 955-07-16; e-mail: [publishing@rudn.ru](mailto:publishing@rudn.ru)

**Address of the editorial board of RUDN Journal of Public Administration:**

10 Miklukho-Maklaya St., bldg. 2, Moscow, 117198, Russian Federation

Ph.: +7 (495) 434-21-12; e-mail: [pubadmj@rudn.ru](mailto:pubadmj@rudn.ru)

---

Printing run 500 copies. Open price

Federal State Autonomous Educational Institution of Higher Education

“Peoples' Friendship University of Russia” (RUDN University)

6 Miklukho-Maklaya St., Moscow, 117198, Russian Federation

Printed at RUDN Publishing House:

3 Ordzhonikidze St., Moscow, 115419, Russian Federation

Ph.: +7 (495) 952-04-41; e-mail: [publishing@rudn.ru](mailto:publishing@rudn.ru)

## СОДЕРЖАНИЕ

**СТАНОВЛЕНИЕ ОСНОВ РОССИЙСКОЙ ГОСУДАРСТВЕННОСТИ:  
ПОЛИТИКО-УПРАВЛЕНЧЕСКИЙ АНАЛИЗ**

<b>Гришин О.Е., Глебов В.А.</b> Российская государственность: некоторые современные политологические взгляды .....	351
<b>Иванов В.Г., Топычканов А.В.</b> Родословные легенды как способ интеграции политической элиты в XVI в. ....	360
<b>Ягодка Н.Н., Величко В.В.</b> Основные субъекты формирования и развития российской государственности в конце XIII – начале XIV вв. ....	369
<b>Осипов В.А.</b> Контент-анализ в рамках сетевого подхода к исследованию основ российской государственности в доромановский период .....	384

**АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ**

<b>Большакова К.Ю., Юткина О.В.</b> Центры управления регионом как новая форма управленческой деятельности .....	391
<b>Мухитдинов Р.Д.</b> Страновые особенности формирования национальной инновационной системы .....	401

**МЕЖДУНАРОДНЫЙ ОПЫТ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ**

<b>Barbier L., Tengeh K.R.</b> Enhancing Public Service Delivery in a VUCA Environment in South Africa: A Literature Review (Барбье Л., Тенге Р.К. Улучшение предоставления государственных услуг в условиях VUCA в Южной Африке: обзор литературы) .....	418
<b>Давыдов В.Н., Нгуен Т.А., Зоткина А.Л.</b> Социальные сети как вызов политической стабильности Вьетнама .....	438
<b>Al-Qteishat A.S.A.</b> Renewable Energy Sources and the Government Strategy for Developing Energy Sector in Jordan (Аль Ктеишат А.С.А. Возобновляемые источники энергии и государственная стратегия развития энергетического сектора в Иордании) .....	456
<b>Бистрина М.Г.</b> Использование комплексного территориального подхода в национальной концепции пространственного регионального развития (на примере Республики Болгария).....	466
<b>Ajiboye B.M.</b> Nigeria's Poverty Reduction Scheme: Spreading Herself Too Thin? (Аджибойе Б.М. Программа сокращения бедности в Нигерии: хватит ли ресурсов?).....	475

## CONTENTS

### THE FOUNDATIONS OF THE RUSSIAN STATEHOOD: POLITICAL AND GOVERNMENTAL ANALYSIS

<b>Grishin O.E., Glebov V.A.</b> Russian Statehood: Contemporary Political Views .....	351
<b>Ivanov V.G., Topychkanov A.V.</b> Pedigreed Legends as a Way of Integration of the Political Elite in the XVI Century .....	360
<b>Yagodka N.N., Velichko V.V.</b> The Main Subjects of the Formation and Development of Russian Statehood in the Late XIII – Early XIV Centuries .....	369
<b>Osipov V.A.</b> Content Analysis Within the Framework of a Network Approach to the Study of the Foundations of Russian Statehood in the pre-Romanov Period .....	384

### CURRENT PROBLEMS OF PUBLIC ADMINISTRATION

<b>Bolshakova K.U., Klimova A.V.</b> Regional Management Centers as a New Form of Management Activity .....	391
<b>Mukhitdinov R.J.</b> Features of Formation of National Innovation Systems in Different Countries .....	401

### INTERNATIONAL EXPERIENCE OF PUBLIC ADMINISTRATION

<b>Barbier L., Tengeh K.R.</b> Enhancing Public Service Delivery in a VUCA Environment in South Africa: A Literature Review .....	418
<b>Davydov V.N., Nguyen T.A., Zotkina A.L.</b> Social Networks as a Challenge to Vietnam's Political Stability .....	438
<b>Al-Qteishat A.S.A.</b> Renewable Energy Sources and the Government Strategy for Developing Energy Sector in Jordan .....	456
<b>Bistrina M.G.</b> Using an Integrated Territorial Approach in the National Concept of Spatial Regional Development (on the Example of the Republic of Bulgaria) .....	466
<b>Ajiboye B.M.</b> Nigeria's Poverty Reduction Scheme: Spreading Herself Too Thin? .....	475



# СТАНОВЛЕНИЕ ОСНОВ РОССИЙСКОЙ ГОСУДАРСТВЕННОСТИ: ПОЛИТИКО-УПРАВЛЕНЧЕСКИЙ АНАЛИЗ

## THE FOUNDATIONS OF THE RUSSIAN STATEHOOD: POLITICAL AND GOVERNMENTAL ANALYSIS

DOI: 10.22363/2312-8313-2022-9-4-351-359

Научная статья / Research article

### Российская государственность: некоторые современные политологические взгляды

О.Е. Гришин  , В.А. Глебов 

Российский университет дружбы народов,  
117198, Россия, Москва, ул. Миклухо-Маклая, 6

 [grishin\\_oe@pfur.ru](mailto:grishin_oe@pfur.ru)

**Аннотация.** Востребованность исследования российской государственности определена факторами дальнейшего национального государственного строительства. В статье продемонстрированы широта взглядов и круг дискуссионных тем, увязанных с трансформацией государственности при использовании специфических сочетаний существующей государственности, принципов и правил осуществления суверенитета. Авторами приведены примеры неоднозначности и противоречивости мнений о государственности как феномене. Обозначены векторы определения и уточнения будущих позиций и сущностей российской государственности в данный исторический период.

**Ключевые слова:** государство, государственность, российская государственность, государственное строительство, нация, национальная идентичность

**Заявление о конфликте интересов:** Авторы заявляют об отсутствии конфликта интересов.

**Благодарности:** Исследование подготовлено за счет средств Минобрнауки РФ (проект FSSF-2022-0015 «Основы российской государственности: политологический анализ истории становления российского государства в доромановский период»).

#### История статьи:

Статья поступила в редакцию: 01.10.2022. Статья принята к публикации: 10.11.2022.

#### Для цитирования:

Гришин О.Е., Глебов В.А. Российская государственность: некоторые современные политологические взгляды // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Государственное и муниципальное управление. 2022. Т. 9. № 4. С. 351–359. <https://doi.org/10.22363/2312-8313-2022-9-4-351-359>

© Гришин О.Е., Глебов В.А., 2022



This work is licensed under a Creative Commons Attribution 4.0 International License  
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/legalcode>

# Russian Statehood: Contemporary Political Views

Oleg E. Grishin  , Viktor A. Glebov 

Peoples' Friendship University of Russia (RUDN University),  
6, Miklukho-Maklaya str., Moscow, Russian Federation, 117198

 grishin\_oe@pfur.ru

**Abstract.** The demand for the study of Russian statehood is determined by the factors of further national state building. The article demonstrates the breadth of views and the range of discussion topics related to the transformation of statehood using specific combinations of existing statehood, principles, and rules for the exercise of sovereignty. The authors analyze examples of ambiguity and inconsistency of opinions about statehood as a phenomenon. The article identifies the main vectors for determining and clarifying the future positions and essences of Russian statehood in each historical period.

**Keywords:** state, statehood, Russian statehood, state building, nation, national identity

**Conflicts of interest:** The authors declared no conflicts of interest.

**Acknowledgements:** The research was prepared at the expense of the Ministry of Education and Science of the Russian Federation (Project FSSF-2022-0015 “Fundamentals of Russian Statehood: a political analysis of the history of the formation of the Russian state in the Pre-Romanov period”).

**Article history:**

The article was submitted on 01.10.2022. The article was accepted on 10.11.2022.

**For citation:**

Grishin O.E., Glebov V.A. Russian Statehood: Contemporary Political Views. *RUDN Journal of Public Administration*. 2022;9(4):351–359. <https://doi.org/10.22363/2312-8313-2022-9-4-351-359>

## Введение

Актуальность изучения российской государственности обусловлена факторами политических практик, лежащих в основе национального государственного строительства. В настоящее время происходит пересмотр традиционных взглядов на происхождение института государства. Современный инструментальный государственного строительства выходит за рамки существующих академических и политических установок. Понимание этого имеет решающее значение для формирования опыта государственности и реализации его в кратко-, средне- и долгосрочной перспективах, для прогнозирования, планирования, проектирования и эффективного развития российского государства.

В настоящее время ведутся интенсивные дискуссии о том, что происходит с суверенитетом в результате модифицирования государственности с точки зрения вклада гражданского общества, о специфических сочетаниях имеющейся государственности, принципов и правил осуществления суверенитета, об угрозах и дефектах государственности, о государственности и верховенстве права [1; 2; 3; 4; 5]. Так И.Л. Бачило определяет государственность как форму «выражения организованной властной воли людей к созданию и обеспечению современных форм общежития и совместной деятельности в рамках определенных границ территории, состава населения, соблюдения суверенности своего и других народов...» [6]. А.И. Оразбаева ставит акцент

на отсутствии универсального определения, многовариативности дефиниции «государственность» [7]. Ф.Н. Удычак анализируя понятие «государственность», полагая, что оно шире и глубже, чем понятие «государство» и дает составляющие государственности: «экономический строй общества, где ведущее место принадлежит отношениям собственности; социальная организация общества, в том числе национальные, конфессиональные, иные межличностные отношения; духовно-культурная организация» [8]. Существуют и другие взгляды на сущность государственности.

### **Разновекторность мнений о государственности**

Констатируется наличие широкого ряда концепций, рассматривающих феномен государственности. Как правило, они совпадают с подходами к пониманию государства. Это догматические марксистские и сталинистские, позитивистские и некантианские взгляды. А также позиции, стоящие на цивилизационных, теологических, географо-климатических, политико-правовых, кибернетических, либеральных и иных парадигмах. Анализ показывает, что трансформации концепций происхождения государства в исторической проекции были тесно связаны, как правило, только с политическими реалиями тех времен. Ни в античности, ни в средневековых городах-государствах государство не мыслилось в терминах «трехэлементной теории» государственной территории, государственного народа, государственной власти (Г. Еллинек). Элементы современной государственности можно также найти у некоторых ранних теоретиков, таких как суверенитет Т. Гоббса, конституционализм Дж. Локка или разделение властей Ш. Монтескье. Другие концепции переформулируют свои основные принципы вокруг категорий, выходящих за рамки государства: «о народном суверенитете и общем благе» у Ж.-Ж. Руссо или Ф. Энгельса в «демократии как пролетарском принципе» [4. С. 709]. М. Фельдер выдвигает тезис о том, что существуют две центральные черты современной трансформации государственности, экономизация управления и интернационализация государства, которые не ведут к деиерархизации и к новым гибким формам управления, но ведут к новой волне бюрократии [9]. В настоящее время помимо «классических» взглядов к формированию государственности и государства обсуждаются и другие формы организации власти (империи, общий суверенитет, глобальное управление) [10] и новой «европейской государственности» [11].

Неоднозначность и противоречивость походов к исследованию государственности подчеркивает ряд отечественных исследователей. П.П. Толочко констатирует, что, «несмотря на большое число работ, проблема древнерусской государственности так и не получила адекватного разрешения. Суждения историков оказались не только разноречивы между собой, но, нередко, и внутренне противоречивы. Сказанное относится как к пониманию социальной природы отдельных властных институтов, так и древнерусской государственности в целом» [12. С. 5]. М.Б. Свердлов акцентирует внимание на том, что

«Предшествующие теории исходили из абсолютизации одного или нескольких установленных факторов исторического процесса. Эти факторы соотносились с определенными явлениями исторического процесса, тогда как другие явления уже целенаправленно подбирались и интерпретировались, а многочисленные иные факты не учитывались, поскольку не совмещались с предлагаемыми теориями» [13. С. 33]. Таким образом, исследование будущей суверенной государственности в контексте ее трансформации насущно в сфере государственного и муниципального управления, политических наук, международных отношений и национальной безопасности. Современная государственность, модели государств, лежащих в основе стержневых политико-правовых теорий, вполне могут оказаться временным явлением, характеризовавшим научно-исследовательскую предрасположенность в XX веке. Так, в некоторых прибалтийских государствах среди политиков и политологов бытует мнение о национальном самоопределении, ведущем к формированию многоэтнических политик, а не национальных государств как таковых. В них националисты стремятся к идее модельного национального государства, в котором господствующая нация и национальная родина рассматриваются как синонимы, при таком положении вещей независимая государственность вряд ли станет панацеей для разрешения межэтнической напряженности. В условиях политической интеграции «другие» национальные этнические группы, как правило, будут рассматриваться как чужие, имеющие меньше прав в рамках национального суверенитета, чем коренные народы.

Другой неоднозначный исторический пример — это одностороннее стремление Косово к государственности. Будучи созданным вне постколониального контекста, Косово представляет собой уникальный, но противоречивый пример возникновения государства как в теории, так и в практике создания государств. Вызывают споры юридические пути, стратегии, события и политические позиции международных акторов и региональных игроков (в частности, Европейского союза), которые помогли Косово установить свою независимость и постепенно обрести государственность. Несмотря на оспаривание, Косово и его стремление к государственности представляют собой уникальный пример одностороннего отделения. При этом остаются острые вопросы: с исторической точки зрения имеют ли право косовские албанцы на самоопределение и отделение? С точки зрения юридического позитивизма были ли легальными аргументы, поддерживающие право Косово на государственность и использование как традиционных, так и основанных на законности критериев государственности и являются ли они достаточными для определения того, достигло ли Косово полномасштабной государственности? [14]. Таким образом, в настоящее время традиционные взгляды на государственность претерпевают значительные изменения.

Достаточно хорошо известен подход к определению национальной идентификации и принадлежности к государству. Это использование маркеров: употребляемый (родной) язык и исповедуемая религия. Мы все отождествляем себя с родным языком и, возможно, даже говорим на нескольких других

языках. Политологи все чаще придерживаются мнения, что язык, как и любая традиция, является сконструированным понятием. Таким образом, язык может быть выдуманным постоянством, развившимся в эпоху становления национальных государств [15].

### **Современный поиск основ российской государственности**

Мы разделяем мнение, что государственность как феномен за сравнительно небольшой период обретения определенного научно-теоретического статуса поступательно «превращается в один из универсальных методологических инструментов познания совершенно нового, интегрированного направления и формата современной науки и практики, позволяющей проводить панорамные проекты на междисциплинарном уровне» [7]. В этой связи В. Федоров полагает, что «за последние 30 лет у русских ученых появилось много достижений в таких дисциплинах, как политология, история, социология. К сожалению, до вузовских программ они доходят редко и слабо. В основном преподавание ведется в постсоветской парадигме «70 лет мы шли не туда, зато теперь прозрели и идем на Запад, учимся у него, держим его за образец». Время требует нового, более патриотичного и актуального подхода» [16].

За точку отсчета для определения и уточнения будущих позиций и сущностей российской государственности можно взять слова президента Российской Федерации В.В. Путина «За прошедшее более чем тысячелетие наша государственность пережила разные эпохи, в том числе жестокие нашествия врагов, раздробленность и трагедии междоусобиц, но каждый такой сложный период неизменно завершался возрождением Отечества. Героические поколения нашего народа побеждали трудности и невзгоды, преодолевали все испытания, создавали, умножали величие нашего Отечества и покрывали славой свои имена» [17].

Мнения по поводу зарождения и развитие российской государственности различны и специфичны. Приведем некоторые примеры. Так, арабский географ Ибн Руста написал отчет о «русах», которые торговали вдоль реки Волги в последние десятилетия IX века. Как и многие другие группы викингов того периода, русы объединили торговлю и набеги: «они совершают набеги на лесных славян и финно-угров, плывя на кораблях, чтобы выйти к ним, и берут их в плен и увозят в Хазар и Булгар и торгуют с ними там. У них нет обрабатываемых земель; они едят только то, что уносят из разворочанных земель. Когда у кого-нибудь из них рождается ребенок, он берет обнаженный меч к новорожденному ребенку, кладет его между руками и говорит ему: «Я не завещаю тебе никакого богатства, и ты не будешь иметь ничего, кроме того, что ты делаешь, приобрети для себя этим твоим мечом». У них нет ни земельной собственности, ни деревень, ни обрабатываемой земли; их единственное занятие — торговля соболями, серой белкой и другими мехами, и они торгуют ими, а в качестве цены берут золото и серебро и закрепляют их на своих поясах или седельных сумках»» [18].

Анализ результатов изучения нормативно-правовых актов и делопроизводства системы центрального управления России XVI–XVII вв. показал, что в силу большой территории, полиэтничности и поликонфессиональности России сильная централизованная власть является неизбежным фактором ее существования. В свою очередь, уже далее XVII век был временем выбора и последней попытки восстановить симфонию, сотворчество государства и церкви, нарушенное в эпоху Ивана Грозного [19].

Д. Киселёв подчеркивает, размышляя о российской государственности, что «У нас уже был опыт 90-х, когда мы вместо государства строили демократию, с чужих слов полагая, что из демократии все само собой образуется. Не образовалось. Путин подхватил государство у точки невозврата и создал устойчивую модель, которая и после него будет работать» [20. С. 9].

В настоящее время планируется реформа гуманитарного знания в российских университетах. Одним из компонентов преобразований в высшем образовании должно стать появление патриотической дисциплины. Обсуждается введение курса «Основы российской государственности». В этом курсе должны быть три компонента: национальные идеи (которые «должны быть четко провозглашены и понятны»), исторический опыт и социологический запрос. Национальные идеи должны быть основаны на пяти составляющих: патриотизм, доверие граждан, солидарность, семья и созидание [16].

В итоге эффективно функционирующая государственность является важной предпосылкой развития. Российское государство должно создать основу для политической конкуренции в рыночных условиях, дать возможность более широким слоям населения участвовать в ней посредством предоставления социальной и материальной инфраструктуры, обеспечить социально оптимальное перераспределение рыночных результатов и предоставить институты, которые гарантируют необходимое доверие для наилучшего экономического развития.

## Заключение

Таким образом, Советский Союз с его характерным и всепроникающим способом институционализации нации и национальности передал России — государству-правопреемнику набор глубоко структурированных и несколько противоречивых ожиданий в определении понимания государственности. Российский политический класс, чье национальное самопонимание не было в советский период встроено в институциональную и территориальную структуру РСФСР, сделал небольшой шаг в направлении к пониманию суверенной российской государственности в будущем.

Анализ показал, что государственность — это важный объект междисциплинарных исследований, охватывающих военные исследования, национальную безопасность, политическое развитие, государственное строительство, законы и права человека; гражданское общество и политическую власть, философию и религию, антропологию и историю становления и развития поли-

тического строя, географические, климатические и экологические аспекты, а также искусство и литературу, характер регионального и международного сотрудничества и организации и др.

Изменение государственности — это волевой политический акт главенствующего субъекта политики. Государственность выступает важным фактором для определения национальной и гражданской идентичности и самоидентификации нации в целом.

### БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Кальней М.С. Противоречия в осмыслении начала российской государственности в аспекте различных социальных проектов // Вестник Финансового университета. Гуманитарные науки. 2022. № 12(1). С. 6–10. <https://doi.org/10.26794/2226-7867-2022-12-1-6-10>
2. Aaken A. van. Staatlichkeit und Rechtsstaatlichkeit // Handbuch Transformationsforschung. Kollmorgen R., Merkel W., Wagener HJ. (eds). Springer VS, Wiesbaden, 2015. PP. 715–720. [https://doi.org/10.1007/978-3-658-05348-2\\_66](https://doi.org/10.1007/978-3-658-05348-2_66)
3. Albrecht P.-G. Staatlichkeit aus zivilgesellschaftlicher Perspektive. Eine Untersuchung ausgewählter Beiträge zu den bürgerschaftlichen Diskursen der 1990er und 2000er Jahre. Springer VS Wiesbaden, 2019. 154 p. <https://doi.org/10.1007/978-3-658-24505-4>
4. Betz J. Defekte Staatlichkeit // Entwicklungspolitik. Springer VS, Wiesbaden, 2021. [https://doi.org/10.1007/978-3-658-32467-4\\_17](https://doi.org/10.1007/978-3-658-32467-4_17)
5. Voigt R. Gefährdungen der Staatlichkeit // Der moderne Staat. Essentials. Springer VS, Wiesbaden, 2015. 51 p. [https://doi.org/10.1007/978-3-658-10028-5\\_19](https://doi.org/10.1007/978-3-658-10028-5_19)
6. Бачило И.Л. Факторы, влияющие на государственность // Государство и право. 1993. № 7. С. 21–22.
7. Оразбаева А.И. Категория «государственность» как теоретико-методологическая проблема // Электронный научный журнал «edu.e-history.kz». 2016. № 1(05). URL: <https://edu.e-history.kz/ru/publications/view/366> (дата обращения: 06.09.2022).
8. Удычак Ф.Н. Понятие «государственность» как новая категория для российской науки и практики. URL: <http://cyberleninka.ru/article/n/ponyatie-gosudarstvennost-kak-novaya-kategoriya-dlya-rossiyskoj-nauki-i-praktiki> (дата обращения: 06.11.2022).
9. Felder M. Die Transformation von Staatlichkeit. Europäisierung und Bürokratisierung in der Organisationsgesellschaft. VS Verlag für Sozialwissenschaften Wiesbaden, 2001. <https://doi.org/10.1007/978-3-322-86889-3>
10. Prekäre Staatlichkeit und internationale Ordnung / Weiss S., Schmierer J. (eds). VS Verlag für Sozialwissenschaften Wiesbaden, 2007. 504 p. <https://doi.org/10.1007/978-3-531-90566-2>
11. Europäische Staatlichkeit. Zwischen Krise und Integration. Bieling H.-J., Hüttmann M.G. (eds). Springer VS Wiesbaden, 2016. 279 p. <https://doi.org/10.1007/978-3-658-03790-1>
12. Толочко П.П. Власть в Древней Руси X–XIII века. СПб.: Алетейя, 2011. 200 с.
13. Свердлов М.Б. Домонгольская Русь. Князь и княжеская власть на Руси VI — первой трети XIII в. СПб.: Академический проект, 2003. 736 с.
14. Doli D. The International Element, Statehood and Democratic Nation-building. Exploring the Role of the EU and International Community in Kosovo's State-formation and State-building. Springer Nature Switzerland AG, 2019. <https://doi.org/10.1007/978-3-030-05995-8>
15. Craith M.N. Statehood, Citizenship and Language // Europe and the Politics of Language. Palgrave Studies in Minority Languages and Communities. London: Palgrave Macmillan, 2006. [https://doi.org/10.1057/9780230501898\\_2](https://doi.org/10.1057/9780230501898_2)
16. Мухаметшина Е., Иванов М. В вузах может появиться новый предмет — основы российской государственности // Ведомости. 03.11.2022. URL: <https://www.vedomosti.ru/society/articles/2022/11/03/948686-v-vuzah-mozhet-poyavitsya-novii-predmet?from=newsline> (дата обращения: 06.11.2022).

17. Стенограмма выступления Путина на торжественном концерте, посвященном 1160-летию зарождения российской государственности. 21.09.2022. URL: <http://prezident.org/tekst/stenogramma-vystuplenija-putina-na-torzhestvennom-koncerte-posvjaschyonnom-1160-letiyu-zarozhdenija-.html?ysclid=la5seo7vqh512349789> (дата обращения: 06.11.2022).
18. Christian D. The Kaghanate of the Rus': Non-Slavic Sources of Russian Statehood // Challenging Traditional Views of Russian History. Studies in Russian and East European History and Society. Wheatcroft S.G. (eds). London: Palgrave Macmillan, 2002. P. 3. [https://doi.org/10.1057/9780230506114\\_1](https://doi.org/10.1057/9780230506114_1)
19. Сергейцев Т., Куликов Д., Мостовой П. Идеология русской государственности. Континент Россия. 2-е издание, дополненное. СПб.: Питер, 2021. 848 с.
20. Beichelt T. Staatlichkeit // Handbuch Transformationsforschung / Kollmorgen R., Merkel W., Wagener HJ. (eds). Springer VS, Wiesbaden, 2015. [https://doi.org/10.1007/978-3-658-05348-2\\_65](https://doi.org/10.1007/978-3-658-05348-2_65)
21. Rogozhin N.M. Reprinted from the collection Russian Statehood: The Experience of 1150 Years of History // Proceedings of the International Scientific Conference (Moscow, December 4–5, 2012). Moscow, 2013. P. 72–79.

## REFERENCES

1. Kal'ney M.S. Protivorechiya v osmyslenii nachala rossiyskoy gosudarstvennosti v aspekte razlichnykh sotsial'nykh projektov [Contradictions in Understanding the Beginning of Russian Statehood in the Aspect of Various Social Projects]. *Vestnik Finansovogo universiteta. Gumanitarnyye nauki*. 2022; 12(1): 6–10. <https://doi.org/10.26794/2226-7867-2022-12-1-6-10> (In Russ.).
2. Aaken A. van. Staatlichkeit und Rechtsstaatlichkeit. *Handbuch Transformationsforschung*. Kollmorgen R., Merkel W., Wagener HJ. (eds). Springer VS, Wiesbaden; 2015: 715–720. [https://doi.org/10.1007/978-3-658-05348-2\\_66](https://doi.org/10.1007/978-3-658-05348-2_66) (In Ger.).
3. Albrecht P.-G. *Staatlichkeit aus zivilgesellschaftlicher Perspektive. Eine Untersuchung ausgewählter Beiträge zu den bürgerschaftlichen Diskursen der 1990er und 2000er Jahre*. Springer VS Wiesbaden; 2019. 154 p. <https://doi.org/10.1007/978-3-658-24505-4> (In Ger.).
4. Betz J. Defekte Staatlichkeit. *Entwicklungspolitik*. Springer VS, Wiesbaden; 2021. [https://doi.org/10.1007/978-3-658-32467-4\\_17](https://doi.org/10.1007/978-3-658-32467-4_17) (In Ger.).
5. Voigt R. Gefährdungen der Staatlichkeit. *Der moderne Staat. Essentials*. Springer VS, Wiesbaden; 2015. 51 p. [https://doi.org/10.1007/978-3-658-10028-5\\_19](https://doi.org/10.1007/978-3-658-10028-5_19) (In Ger.).
6. Bachilo I.L. Faktory, vliyayushchiye na gosudarstvennost' [Actors Influencing Statehood]. *Gosudarstvo i pravo*. 1993;7:21–22 (In Russ.).
7. Orazbayeva A.I. Kategoriya «gosudarstvennost'» kak teoretiko-metodologicheskaya problema [The Category “Statehood” as a Theoretical and Methodological Problem]. *Elektronnyy nauchnyy zhurnal “edu.e-history.kz”*. 2016; 1(05). URL: <https://edu.e-history.kz/ru/publications/view/366> (accessed: 06.11.2022) (In Russ.).
8. Udychak F.N. Ponyatiye «gosudarstvennost'» kak novaya kategoriya dlya rossiyskoy nauki i praktiki [The Concept of “Statehood” as a New Category for Russian Science and Practice]. URL: <http://cyberleninka.ru/article/n/ponyatie-gosudarstvennost-kak-novaya-kategoriya-dlya-rossiyskoy-nauki-i-praktiki> (accessed: 06.11.2022) (In Russ.).
9. Felder M. *Die Transformation von Staatlichkeit. Europäisierung und Bürokratisierung in der Organisationsgesellschaft*. VS Verlag für Sozialwissenschaften Wiesbaden; 2001. <https://doi.org/10.1007/978-3-322-86889-3> (In Ger.).
10. Weiss S., Schmierer J. (eds). *Prekäre Staatlichkeit und internationale Ordnung*. VS Verlag für Sozialwissenschaften Wiesbaden; 2007. 504 p. <https://doi.org/10.1007/978-3-531-90566-2> (In Ger.).
11. Bieling H.-J., Hüttmann M.G. (eds). *Europäische Staatlichkeit. Zwischen Krise und Integration*. Springer VS Wiesbaden, 2016. 279 p. <https://doi.org/10.1007/978-3-658-03790-1> (In Ger.).

12. Tolochko P.P. *Vlast' v Drevney Rusi. KH-KHIII veka* [Power in Ancient Russia of the X-XIII Centuries]. SPb.: Aleteya; 2011. 200 p. (In Russ.).
13. Sverdlov M.B. *Domongol'skaya Rus'. Knyaz' i knyazheskaya vlast' na Rusi VI — pervoy treti XIII v.* [Pre-Mongol Russia. Prince and Princely Power in Russia VI — the First Third of the XIII Century]. SPb.: Akademicheskii proyekt; 2003. 736 p. (In Russ.).
14. Doli D. *The International Element, Statehood and Democratic Nation-building. Exploring the Role of the EU and International Community in Kosovo's State-formation and State-building*. Springer Nature Switzerland AG; 2019. <https://doi.org/10.1007/978-3-030-05995-8>
15. Craith M.N. *Statehood, Citizenship and Language. Europe and the Politics of Language. Palgrave Studies in Minority Languages and Communities*. London: Palgrave Macmillan, 2006. [https://doi.org/10.1057/9780230501898\\_2](https://doi.org/10.1057/9780230501898_2)
16. Mukhametshina Ye., Ivanov M. V vuzakh mozhet poyavit'sya novyy predmet — osnovy rossiyskoy gosudarstvennosti [A new Subject May Appear in Universities — the Basics of Russian Statehood]. *Vedomosti*. 03.11.2022. URL: <https://www.vedomosti.ru/society/articles/2022/11/03/948686-v-vuzah-mozhet-poyavitsya-novii-predmet?from=newsline> (accessed: 06.11.2022) (In Russ.).
17. *Stenogramma vystupleniya Putina na torzhestvennom kontserte, posvyashchonnom 1160-letiyu zarozhdeniya rossiyskoy gosudarstvennosti* [Transcript of Putin's Speech at the Gala Concert Dedicated to the 1160th Anniversary of the Birth of Russian Statehood]. 21.09.2022. URL: <http://prezident.org/tekst/stenogramma-vystupleniya-putina-na-torzhestvennom-koncerte-posvjaschyonnom-1160-letiyu-zarozhdeniya-.html?ysclid=la5seo7vqh512349789> (accessed: 06.11.2022) (In Russ.).
18. Christian D. The Kaghanate of the Rus': Non-Slavic Sources of Russian Statehood. *Challenging Traditional Views of Russian History. Studies in Russian and East European History and Society*. Wheatcroft S.G. (eds). London: Palgrave Macmillan; 2002. [https://doi.org/10.1057/9780230506114\\_1](https://doi.org/10.1057/9780230506114_1)
19. Sergeytsev T., Kulikov D., Mostovoy P. *Ideologiya russkoy gosudarstvennosti. Kontinent Rossiya. 2-ye izdaniye, dopolnennoye* [Ideology of Russian Statehood. The Continent of Russia. 2nd edition, expanded]. SPb.: Piter; 2021. 848 p. (In Russ.).
20. Beichelt T. Staatlichkeit. *Handbuch Transformationsforschung*. Kollmorgen R., Merkel W., Wagener H.J. (eds). Springer VS, Wiesbaden; 2015. [https://doi.org/10.1007/978-3-658-05348-2\\_65](https://doi.org/10.1007/978-3-658-05348-2_65) (In Ger.).
21. Rogozhin N.M. Reprinted from the collection *Russian Statehood: The Experience of 1150 Years of History. Proceedings of the International Scientific Conference (Moscow, December 4–5, 2012)*. Moscow; 2013: 72–79.

### Информация об авторах:

Гришин Олег Евгеньевич — кандидат политических наук, доцент кафедры публичной политики и истории государства и права Юридического института Российского университета дружбы народов (ORCID ID: 0000-0002-0669-1012) (e-mail: [grishin\\_oe@pfur.ru](mailto:grishin_oe@pfur.ru)).

Глебов Виктор Александрович — кандидат юридических наук, доцент, заместитель заведующего кафедрой публичной политики и истории государства и права Юридического института Российского университета дружбы народов (ORCID ID: 0000-0002-4272-8927) (e-mail: [glebov\\_va@pfur.ru](mailto:glebov_va@pfur.ru)).

### Information about the authors:

Oleg E. Grishin — PhD in Political Sciences, Associate Professor of the Department of Public Policy and History of State and Law of the Law Institute of the Peoples' Friendship University of Russia (RUDN University) (Russian Federation) (ORCID ID: 0000-0002-0669-1012) (e-mail: [grishin\\_oe@pfur.ru](mailto:grishin_oe@pfur.ru)).

Viktor A. Glebov — PhD in Law, Associate Professor, Deputy Head of the Department of Public Policy and History of State and Law of the Law Institute of the Peoples' Friendship University of Russia (RUDN University) (Russian Federation) (ORCID ID: 0000-0002-4272-8927) (e-mail: [glebov\\_va@pfur.ru](mailto:glebov_va@pfur.ru)).



DOI: 10.22363/2312-8313-2022-9-4-360-368

Научная статья / Research article

## Родословные легенды как способ интеграции политической элиты в XVI в.

В.Г. Иванов  <sup>1,2</sup>, А.В. Топычканов <sup>3</sup>

<sup>1</sup>Российский университет дружбы народов,  
117198, Россия, Москва, ул. Миклухо-Маклая, 6

<sup>2</sup>Государственный университет управления,  
109542, Россия, Москва, Рязанский пр-т, 99

<sup>3</sup>Московский государственный университет имени М.В. Ломоносова,  
119192, Россия, Москва, Ломоносовский проспект, 27б

 [ivanov\\_vg@pfur.ru](mailto:ivanov_vg@pfur.ru)

**Аннотация.** В статье анализируется роль родословных легенд в процессе формирования политико-управленческих элит в России XVI века. Необходимость рекрутирования, циркулирования и консолидации элиты в то время привела к формированию института родословных легенд, которые позволяли знати удревять и возвышать свое происхождение. В статье анализируется родословная легенда о происхождении Ратши «из Немец» от которого вели свое происхождение многие известные дворянские роды. Авторы делают вывод о том, что верховная власть активно использовала родословные легенды в своей символической политике.

**Ключевые слова:** политическая история России, политические элиты, элитогенез, дворянство, родословные легенды

**Заявление о конфликте интересов:** Авторы заявляют об отсутствии конфликта интересов.

**Благодарности:** Исследование подготовлено за счет средств Минобрнауки РФ (проект FSSF-2022-0015 «Основы российской государственности: политологический анализ истории становления российского государства в доромановский период»).

### История статьи:

Статья поступила в редакцию: 10.09.2022. Статья принята к публикации: 01.11.2022.

### Для цитирования:

Иванов В.Г., Топычканов А.В. Родословные легенды как способ интеграции политической элиты в XVI в. // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Государственное и муниципальное управление. 2022. Т. 9. № 4. С. 360–368. <https://doi.org/10.22363/2312-8313-2022-9-4-360-368>



## Pedigreed Legends as a Way of Integration of the Political Elite in the XVI Century

Vladimir G. Ivanov  , Andrey V. Topychkanov 

Peoples' Friendship University of Russia (RUDN University),  
6, Miklukho-Maklaya str., Moscow, Russian Federation, 117198

State University of Management,  
99, Ryazansky Prospect, Moscow, Russian Federation, 109542

Lomonosov Moscow State University,  
27b, Lomonosovsky prospect, Moscow, Russian Federation, 119192

 ivanov\_vg@pfur.ru

**Abstract.** The article analyzes the role of pedigreed legends in the formation of political and managerial elites in Russia of the XVI century. The need to recruit, circulate and consolidate the elites at that time led to the formation of the institution of pedigree legends, which allowed the nobility to lengthen and elevate their origin. The article analyzes the pedigree of the legend about the origin of the Ratsha from which many noble families had their origin. The authors conclude that the supreme power actively used pedigreed legends in its symbolic policy.

**Keywords:** political history of Russia, political elites, elitogenesis, nobility, genealogical legends

**Conflicts of interest:** The authors declared no conflicts of interest.

**Acknowledgements:** The research was prepared at the expense of the Ministry of Education and Science of the Russian Federation (Project FSSF-2022-0015 “Fundamentals of Russian Statehood: a political analysis of the history of the formation of the Russian state in the Pre-Romanov period”).

### Article history:

The article was submitted on 10.09.2022. The article was accepted on 01.11.2022.

### For citation:

Ivanov V.G., Topychkanov A.V. Pedigreed Legends as a Way of Integration of the Political Elite in the XVI Century. *RUDN Journal of Public Administration*. 2022;9(4):360–368. <https://doi.org/10.22363/2312-8313-2022-9-4-360-368>

Политическая элита играет чрезвычайно важную роль в функционировании политической системы. Она обеспечивает стабильность политического режима и эффективность политического управления. Россия XVI в. испытывала острый недостаток в служилых людях, которые были необходимы для военных и административных нужд. На начало века численность служилой корпорации оценивается в 20 тысяч человек, что было в несколько раз меньше, чем в большинстве европейских стран [1. С. 8–9]. При этом часть из привилегированных землевладельцев не была интегрирована в отечественную служилую корпорацию<sup>1</sup>, поэтому верховной власти приходилось использовать различные инструменты для формирования, укрепления и консолидации политической элиты. Основное внимание исследователи уделяют таким инструментам, как служба и поместное землевладение, однако не менее важное значение приобрела символическая политика, направленная на формирование устойчивых смыслов [3].

<sup>1</sup> В Тверском уезде 18,75 % землевладельцев никому не служили [2. С. 427].

При изучении идеологии традиционно основное внимание уделяется официальным текстам и различным посланиям, но не менее важное значение в XVI в. приобрели родословные легенды — легенды о происхождении родоначальника, его приходе на службу русским великим князьям и совершенных на этой службе подвигах.

В историографии существуют два взгляда на родословные легенды. Одни ученые считают их недостоверными, другие признают существование достоверного непротиворечивого ядра легенды [4]. Показательно, что В.К. Лукомский, принадлежавший к первой группе ученых, среди легенд XVI в. о выезде «из Немец» и «из Цесарии» допускал вероятность только легенды о выезде Ратши [5. С. 399]. Поэтому подробнее рассмотрим родословные легенды о Ратше, от которого вели свое происхождение графы и дворяне Бутурлины, Гавриловы, Замыцкие, графы и дворяне Каменские, Кологривовы, Курчевы, графы и дворяне Мусины-Пушкины, Неведомицины, Пушкины, Рожновы, Улитины, Холопищевы, Челяднины, Чулковы и другие фамилии. До середины XVI в. такие легенды были слабо распространены среди представителей этих родов, которые помнили только о своем происхождении из новгородского боярства. По крайней мере, Иван Андреевич Чулков в Синодике Переяславского Горицкого монастыря 1535 г. свой род вел от Гаврилы и его сына Акинфа [6. С. 45–46]. Однако уже в родословцах 1540–1550-х гг. родоначальником ряда фамилий был назван Ратша. На протяжении веков возникло несколько легенд о происхождении Ратши, причем в разных фамилиях и даже ветвях легенды отличались [6. С. 42]. В данной статье рассматривается родословная легенда, бытовавшая в XVI в.

Впервые родословная легенда о происхождении Ратши «из Немец» изложена в родословии Свибловых в Медоварцевском сборнике из Архангельского собрания БАН: «В дни благовернаго великаго князя Александра Ярославича Невского прииде из Немець мужь честен именем Ратшя»<sup>2</sup>. Медоварцевский сборник хорошо известен прежде всего благодаря тому, что включает «Сказание о князьях владимирских» и заметку о происхождении русских князей от императора Августа<sup>3</sup>. Сам сборник принято датировать 1520-ми — началом 1530-х гг., хотя А.А. Зимин был убежден, что вошедший в сборник корпус текстов начал формироваться уже в конце XV в. в связи с коронацией Дмитрия Ивановича в 1498 г. [9].

Создание этого сборника чаще всего связывают с интересами старца Вассиана Патрикеева [10], о влиянии которого признавался составитель сборника книгописец московского монастыря Николы Старого Михаил Медоварцев: «блюлся есми господине преслушати князя Васьяна старца, занеже был великой и временной человек у государя великого князя ближний, и я так и государя великого князя не блюлся, как его боялся и слушал»

<sup>2</sup> БАН. Архангельское собр. Д. 193. Л. 396–397.

<sup>3</sup> Там же. Л. 389–393, 413. Кодикологическое описание рукописи см.: [7. С. 34–42; 8. С. 235–347].

[11. С. 107]. Действительно, до пострижения в 1499 г. князь Василий Иванович Патрикеев входил в состав Боярской думы, причем князья Патрикеевы и породнившиеся с ним князья Ряполовские и А.Ф. Челяднин занимали 5 из 11 боярских мест в Боярской думе [12. С. 286]. Тем не менее, до сих пор не решен вопрос, был ли Вассиан Патрикеев заказчиком сборника или Михаил Медоварцев переписал сборник для себя [13. С. 111–112].

В этот сборник вошло ограниченное количество родословий. Между «Сказанием о князьях Владимирских», утверждавшим о происхождении правящей династии «из Прус», и «Родословием Литовского княжества», включавшим род Патрикеевых, помещены только роды Свибловых и Кобылиных. Причиной включения Свибловых в Медоварцевский сборник послужило то, что они породнились с Патрикеевыми: «Михаила Челядне сынове Иван бездетен. Была за ним дщи князя Юрья Патрикеевича, Елена» [13. С. 78]. Старец Вассиан Патрикеев (внук Юрия Патрикеевича) безусловно был заинтересован в том, чтобы муж его тети имел предков, происходивших из «Немец», подобно правящей династии. Таким образом подчеркивалось высокое положение внутри политической элиты в 1490-е гг. не только князей Патрикеевых, но и Ратшичей, единственным представителем которых в Боярской думе в то время был А.Ф. Челяднин, внук упомянутого Михаила Челядни<sup>4</sup>.

Составитель Медоварцевского сборника перенес на русскую почву представление, характерное для литовских родословных легенд XV в., о том, что связи правящей династии и нетитулованных фамилий формируются до их совместного выезда [14; 15]. Позже на такое значение русских родословных легенд указал кн. А.М. Курбский: «...яже еще вышли из Немец вкупе со Гериком (Рюриком — авт.), прародителем русских княжат, семь мужей храбрых и благородных, той-то был Мисса Морозов един из них» [16. С. 216]. Идея о том, что нетитулованные роды из поколения в поколение служат великим князьям, была усвоена и представителями правящей династии. Иван Грозный в первом послании князю А.М. Курбскому утверждал, что «Божиим изволением деду нашему, великому государю, Бог их поручил в работу (рабство — авт.), и оне, дав свои души, и до смерти своей служили и вам, своим детем, приказали служити деда нашего детем и внучатом» [17. С. 15]. Этот топос воспроизводился в идеологии как воинской, так и гражданской службы [18; 19; 20; 21].

Родословная легенда о происхождении Ратши «из Немец» была усвоена Летописной и Румянцевской редакциями родословных книг 40-х гг. XVI в. [22. С. 32–64]. В первой редакции потомки Акинфа Великого объединены под именем «род Челяднин и Старков, Пушкиных, Рожновых», а во второй — в роду Свибловых [23. С. 57–58; 126–127]. Из Летописной редакции родословных книг роспись Свибловых вместе с легендой была перенесена в официальный Государев родословец, составленный около 1555 г.: «Во дни благоверного Великаго Князя Александра Ярославича Невскаго прииде из Немец муж че-

<sup>4</sup> О службе Ратшичей в Боярской думе подробнее см.: [12]

стен, именем Ратша»<sup>5</sup>. Государев родословец был призван возвеличить царствующую династию и укрепить существующий социальный порядок. С этой целью в нем были представлены почти все княжеские фамилии (за исключением тех, кто не подал росписи своих фамилий), а также роды Рюриковичей, лишившихся княжеского титула. Из нетитулованных родов преимущественное внимание уделялось тем, представители которых служили в думных чинах. Государев родословец, как и частные родословцы, являлся юридическим документом. В него вносили сведения о родственных связях с лицами, занимавшими определенные чины. На основании этих данных, а также разрядных записей о службе совершались назначения на придворную и военную службы, чтобы не было «порухи чести», и разрешались местнические конфликты<sup>6</sup>.

По всей видимости, включение в родословец легенд о выезде родоначальника было необходимо для обоснования положения в высшем обществе. К этому, как правило, прибегали наиболее знатные нетитулованные роды [4. С. 89]. Остальные фамилии, которых было большинство, тогда не писались выезжими. В XVI в. утвердилось представление о происхождении Рюриковичей от Кесаря Августа и выезде предков правящей династии «из Прус» [26; 27. С. 128–138]. Представители старомосковских фамилий были вынуждены конкурировать в Боярской Думе со служилыми князьями, поэтому также стали ссылаться на выезд своих предков «из Немец» («из Прус»)<sup>7</sup>, «из Литвы» или «из Орды» [22. С. 135]. Из Пруссии выводили Гланду Камбилу (родоначальника Романовых, Шереметевых, Колычевых и др.), Мишу Прушанина (родоначальника Морозовых, Салтыковых, Бурцевых и др.), родоначальников Орловых, Хвостовых, Воейковых, Кузьминых-Караваевых.

В отличие от родословных легенд европейской аристократии родословные легенды в России XVI в. подчеркивали происхождение Рюриковичей и нетитулованных фамилий от разных родов. Если Рюриковичи возводили свой род к Кесарю Августу, то нетитулованные фамилии происходили от иноземных привилегированных, но нетитулованных фамилий. С прекращением правящей династии Рюриковичей в конце XVI в. и по мере ослабления местничества составление родословной становится вопросом родовой чести, поэтому ряд фамилий возводят свое происхождение к правящим династиям Европы. Этот процесс почти не затронул сложившиеся родословия и родословные легенды.

Родословные легенды слабо влияли на конкретные местнические споры [4. С. 76]. Однако широкое использование легенд в официальных и частных родословцах, а также в генеалогических пасквилях свидетельствует о том,

<sup>5</sup> Цит. по: Родословная книг // Временник Общества истории и древностей российских. М., 1851. Кн. 10. С. 102. О.И. Хоруженко в докладе «Датирующие признаки Государева родословца», который состоялся в ИРИ РАН 31.01.2012 г., датирует ряд родословных росписей, вошедших в Государев родословец, 1568–1569 гг.

<sup>6</sup> Об использовании Государева родословца в местнических делах см.: [24. С. 349–440; 25. С. 147–149].

<sup>7</sup> К середине XVI в. Пруссия уже была под властью немцев, поэтому прусы и немцы в источниках этого времени отождествлялись.

что представители привилегированного сословия придавали им большое значение<sup>8</sup>. В XVII в. «утягиванию» рода (т.е. понижению его статуса в местническом споре) могло послужить не только происхождение из поповской или приказной семьи, но и русское происхождение, которое для высшего привилегированного сословия считалось обидным [28. С. 10].

В XVIII в. выезд родоначальника однозначно воспринимался как указание на благородное происхождение. Об этом писал Г.Ф. Миллер в «Известии о дворянх», составленном в 1776 г.: «Правильнее с Российскими князьями сравниваются некоторые древние дворянския фамилии, из чужих стран выезжие, но уже при своем выезде в великой знатности находившиеся, почему и службою своею главнейших чести степеней достигли. Когда в родословных книгах написано: “выехал муж честен” и пр., то тем разумеется человек изящнаго дворянства (*un homme d'une noblesse distingue*)<sup>9</sup>. Таким образом, родословная легенда о выезде Ратши «из Прус» на протяжении XVI–XVII вв. (а для некоторых фамилий и в XVIII и XIX вв.) подчеркивала благородное происхождение Ратшичей и их многовековую службу Рюриковичам.

В XVIII–XX вв. возникли конкурирующие родословные легенды о происхождении Ратши, что способствовало критическому анализу первоначальной легенды. Большинство современных исследователей склоняются к русской версии происхождения Ратши [30; 31; 32].

На примере родословной легенды о происхождении Ратши можно наблюдать сложные процессы формирования политической элиты в рассматриваемый исторический период. С одной стороны, данная легенда должна была решать важные социальные задачи в условиях развития института местничества и конкуренции со служилыми князьями в Боярской думе и на военной службе. С другой стороны, прибегнув к созданию родословной легенды, они избрали инструмент, способствовавший интеграции политической элиты и укреплению связи между элитой и верховной властью. Именно по этой причине верховная власть стала использовать родословные легенды в своей символической политике. В дальнейшем, в XVII в. негативные последствия Смуты, нехватка служилых людей в городах и перманентные внешние угрозы вели к кооптированию в состав государственной элиты худородных людей, проявивших доблесть на военной службе, что стимулировало подделку родословных документов и востребованность родословных легенд.

## БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Усачев А.С. Епископат и военно-служилая знать в России XVI в. // Российская история. 2022. № 4. С. 8–9
2. Кром М.М. Частная служба в России XVI века // Русское Средневековье: Сборник статей в честь профессора Ю.Г. Алексеева. М., 2012. С. 427.

<sup>8</sup> О генеалогических пасквилях см.: [25. С. 84, 86–88].

<sup>9</sup> Миллер использует выражение «*noblesse distingue*», которое лучше перевести как «благородное дворянство» [29. С. 186].

3. *Поцелуев С.П.* «Символическая политика»: к истории концепта // Символическая политика: сборник научных трудов. Вып. 1: Конструирование представлений о прошлом как властный ресурс / Гл. ред. О.Ю. Малинова. М.: ИНИОН, 2012. С. 17–53.
4. *Бочков В.Н.* «Легенды» о выезде дворянских родов // АЕ за 1969 г. М., 1971. С. 73–93.
5. *Лукомский В.К.* Архивные материалы о родоначальнике Пушкиных — Радше // Пушкин: Временник Пушкинской комиссии. Вып. 6. М.; Л., 1941. С. 398–408.
6. *Веселовский С.Б.* Род и предки А.С. Пушкина в истории // Исследования по истории класса служилых землевладельцев. М., 1969. 334 с.
7. *Амосов А.А.* Из истории кодекса сборника Д. 193 Архангельского собрания РО БАН СССР // Рукописные и редкие печатные книги в фондах Библиотеки АН СССР. Л., 1976. С. 34–42.
8. *Сиренов А.В.* Летописцы в рукописях Михаила Медоварцева // Летописи и хроники: Новые исследования, 2013–2014 / отв. ред. О.Л. Новикова. М.; СПб.: Альянс-Архео, 2015. С. 235–347.
9. *Зимин А.А.* Россия на рубеже XV–XVI столетий: (Очерки социально-политической истории). М.: Мысль, 1982. 333 с.
10. *Белов Н.В.* Михаил Медоварцев и князя Патрикеевы (К вопросу об источниках некоторых статей сборника БАН. Арханг. Д. 193) // Вестник «Альянс-Архео». 2019. Вып. 28. С. 3–10.
11. Судные списки Максима Грека и Исака Собака / под ред. С.О. Шмидта; Изд. подгот. Н.Н. Покровский. М., 1971. 191 с.
12. *Зимин А.А.* Формирование боярской аристократии в России во второй половине XV — первой трети XVI в. М.: Наука, 1988. 350 с.
13. *Дмитриева Р.П.* Медоварцев Михаил // Словарь книжников и книжности Древней Руси. Вып. 2: Вторая половина XIV–XVI в. Ч. 2: Л–Я / отв. ред. Д.С. Лихачев. Л., 1989. С. 111–112.
14. *Бычкова М.Е.* «Что значит именно родные». М.: Богор. Печатник, 2000. 145 с.
15. *Бычкова М.Е.* Идея власти и подданства в генеалогической литературе XV–XVI вв. // Историческая генеалогия. Екатеринбург, 1993. Вып. 2. С. 8–9.
16. *Ерусалимский К.Ю.* Сборник Курбского. Т. 2: Исследование книжной культуры. М.: ЯСК, 2009. 536 с.
17. Переписка Ивана Грозного с Андреем Курбским. Л.: Наука, 1979. 431 с.
18. *Rüss H.* Herren und Diener. Die soziale und politische Mentalität des russischen Adels. Jh. Köln; Weimar; Wien, 1994. P. 9–17.
19. *Андреев И.Л.* Дворянство и служба в XVII в. // Отечественная история. 1998. №2. С. 164–175.
20. *Bogatyrev S.* The Sovereign and His Counsellors: Ritualised Consultations in Muscovite Political Culture. 1350s–1570s. Helsinki: Gummerus Printing, 2000. P. 37–98.
21. *Козляков В.Н.* Служилые люди России XVI–XVII веков. М.: Квадрига, 2018. 540 с.
22. *Бычкова М.Е.* Родословные книги XVI–XVII вв. как исторический источник. М.: АН СССР, 1975. 215 с.
23. Редкие источники по истории России. Ч. 2 / под ред. А.А. Новосельского и М.Е. Бычковой. М.: АН СССР, 1997. 163 с.
24. *Лихачев Н.П.* Разрядные дьяки в XVI в. СПб., 1888.
25. *Эскин Ю.М.* Очерки истории местничества в России XVI–XVII вв. М.: Квадрига, 2009. 514 с.
26. *Дмитриева Р.П.* Сказание о князьях владимирских. М.; Л.: Изд-во Акад. наук СССР, 1955. 216 с.
27. *Зимин А.А.* Античные мотивы в русской публицистике конца XV в. // Феодалная Россия во всемирно-историческом процессе: сб. ст., посвященный Л.В. Черепнину. М., 1972. С. 128–138.
28. *Лихачев Н.П.* Государев родословец и Бархатная книга. СПб., 1900.
29. *Миллер Г.Ф.* Известие о дворянх [Руссийских] // *Миллер Г.Ф.* Сочинения по истории России: Избранное / сост., ст. А.Б. Каменский; примеч. А.Б. Каменский и О.М. Медушевская. М., 1996. С. 186.

30. Иванов Н.М. «Муж честен именем Ратша»: историко-генеалогическое исследование-обобщение. СПб., 2005. 374 с.
31. Шокарев С.Ю. Тайны российской аристократии. М.: Олма Медиа Групп, 2008. 372 с.
32. Кузьмин А.В. На пути в Москву: Очерки генеалогии военно-служилой знати Северо-Восточной Руси в XIII — середине XV в. Т. 1. М.: Рукописные памятники древней Руси, 2014. 336 с.

## REFERENCES

1. Usachev A.S. Episkopat i voenno-sluzhilaja znat' v Rossii XVI v. [Episcopate and Military Service Nobility in Russia of the XVI Century]. *Rossijskaja istorija*. 2022;4:8–9 (In Russ.).
2. Krom M.M. Chastnaja sluzhba v Rossii XVI veka [Private Service in Russia of the XVI Century]. *Russkoe Srednevekov'e: Sbornik statej v chest' professora Ju. G. Alekseeva*. Moscow; 2012: 427 (In Russ.).
3. Poceluev S.P. «Simvolicheseskaja politika»: k istorii koncepta [“Symbolic Politics”: Towards the History of the Concept]. *Simvolicheseskaja politika: Sbornik nauchnyh trudov. Vyp. 1: Konstruirovanie predstavlenij o proshlom kak vlastnyj resurs*. Gl. red. O.Ju. Malinova. Moscow: INION; 2012: 17–53 (In Russ.).
4. Bochkov V.N. «Legendy» o vyezde dvorjanskih rodov [“Legends” about the Departure of Noble Families]. *AE za 1969 g.* Moscow; 1971: 73–93 (In Russ.).
5. Lukomskij V.K. Arhivnye materialy o rodonachal'nike Pushkinyh — Radshe [Archival Materials about the Ancestor of the Pushkins — Radsha]. *Pushkin: Vremennik Pushkinskoj komissii. Vyp. 6*. Moscow; Leningrad; 1941: 398–408 (In Russ.).
6. Veselovskij S.B. Rod i predki A.S. Pushkina v istorii [The Family and Ancestors of A.S. Pushkin in History]. *Issledovanija po istorii klassa sluzhilyh zemlevladel'cev*. Moscow; 1969. 334 p. (In Russ.).
7. Amosov A.A. Iz istorii kodeksa sbornika D. 193 Arhangel'skogo sobranija RO BAN SSSR [From the History of the Codex of the Collection d. 193 of the Arkhangelsk Collection of the Russian Academy of Sciences of the USSR]. *Rukopisnye i redkie pechatnye knigi v fondah Biblioteki AN SSSR*. Leningrad; 1976: 34–42 (In Russ.).
8. Sirenov A.V. Letopisy v rukopisjah Mihaila Medovartseva [Chroniclers in the Manuscripts of Mikhail Medovartsev]. *Letopisi i hroniki: Novye issledovanija, 2013–2014*. Otv. red. O.L. Novikova. Moscow; SPb.: Al'jans-Arheo; 2015: 235–347 (In Russ.).
9. Zimin A.A. *Rossija na rubezhe XV–XVI stoletij: (Očerki social'no-politicheskoj istorii)* [Russia at the Turn of the XV–XVI Centuries: (Essays on Socio-political History)]. Moscow: Mysl'; 1982. 333 p. (In Russ.).
10. Belov N.V. Mihail Medovartsev i knjaz'ja Patrikeevy (K voprosu ob istochnikah nekotoryh statej sbornika BAN. Arhang. D. 193) [Mikhail Medovartsev and the Patrikeev Princes (On the Question of the Sources of Selected Articles in the Collection of the BAN. Archang. D. 193)]. *Vestnik «Al'jans-Arheo»*. 2019;28:3–10 (In Russ.).
11. *Sudnye spiski Maksima Greka i Isaka Sobaki* [The Judgment Lists of Maxim the Greek and Isak the Dog]. Pod red. S.O. Shmidta; Izd. podgot. N.N. Pokrovskij. Moscow; 1971. 191 p. (In Russ.).
12. Zimin A.A. *Formirovanie bojarskoj aristokratii v Rossii vo vtoroj polovine XV — pervoj tretej XVI v.* [The Formation of the Boyar Aristocracy in Russia in the Second Half of the XV — First Third of the XVI Century] Moscow: Nauka; 1988. 350 p. (In Russ.).
13. Dmitrieva R.P. Medovartsev Mihail. *Slovar' knizhnikov i knizhnosti Drevnej Rusi. Vyp. 2: Vtoraja polovina XIV–XVI v. Ch. 2: L-Ja*. Otv. red. D.S. Lihachev. Leningrad; 1989: 111–112 (In Russ.).
14. Bychkova M.E. «Chto znachit imenno rodnye» [“What Exactly Does Relatives Mean”]. Moscow: Bogor. Pechatnik; 2000. 145 p. (In Russ.).
15. Bychkova M.E. Ideja vlasti i poddanstva v genealogicheskoj literature XV–XVI vv. [The Idea of Power and Citizenship in the Genealogical Literature of the XV–XVI Centuries]. *Istoricheskaja genealogija*. Ekaterinburg; 1993;2:8–9 (In Russ.).
16. Erusalimskij K.Ju. *Sbornik Kurbskogo. T. 2: Issledovanie knizhnoj kul'tury* [Collection of Kurbsky. Vol. 2: Research of Book Culture]. Moscow: JaSK; 2009. 536 p. (In Russ.).

17. *Perepiska Ivana Groznogo s Andreem Kurbskim* [Correspondence of Ivan the Terrible with Andrey Kurbsky]. Leningrad: Nauka; 1979. 431 p. (In Russ.).
18. Rüss H. Herren und Diener. *Die soziale und politische Mentalität des russischen Adels*. Jh. Köln; Weimar; Wien, 1994: 9–17 (In Ger.).
19. Andreev I.L. Dvorjanstvo i sluzhba v XVII v. [Nobility and Service in the XVII Century]. *Otechestvennaja istorija*. 1998;2:164–175 (In Russ.).
20. Bogatyrev S. *The Sovereign and His Counsellors: Ritualised Consultations in Muscovite Political Culture. 1350s–1570s*. Helsinki: Gummerus Printing, 2000. P. 37–98.
21. *Kozljakov V.N. Sluzhilye ljudi Rossii XVI–XVII vekov* [The Serving People of Russia of the XVI–XVII Centuries]. Moscow: Kvadriga; 2018. 540 p. (In Russ.).
22. *Bychkova M.E. Rodoslovnye knigi XVI–XVII vv. kak istoricheskij istochnik* [Genealogical Books of the XVI–XVII Centuries as a Historical Source]. Moscow: AN SSSR; 1975. 215 p. (In Russ.).
23. *Redkie istochniki po istorii Rossii. [Ch.] 2* [Rare Sources on the History of Russia. [Ch.] 2]. Pod red. A.A. Novosel'skogo i M.E. Bychkovoj. Moscow: AN SSSR; 1997. 163 p. (In Russ.).
24. Lihachev N.P. *Razrjadnye d'jaki v XVI v.* [Discharge Clerks in the XVI Century] SPb.; 1888 (In Russ.).
25. Jeskin Ju.M. *Ocherki istorii mestnichestva v Rossii XVI–XVII vv.* [Essays on the History of Localism in Russia of the XVI–XVII Centuries] Moscow: Kvadriga; 2009. 514 p. (In Russ.).
26. Dmitrieva R.P. *Skazanie o knjaz'jah vladimirskih* [The Legend of the Princes of Vladimir]. Moscow; Leningrad: Izd.-vo Akad. nauk SSSR; 1955. 216 p. (In Russ.).
27. Zimin A.A. Antichnye motivy v russkoj publicistike konca XV v. [Antique Motives in Russian Journalism of the End of the XV Century]. *Feodal'naja Rossija vo vseмирno-istoricheskom processe: Sb. st., posvjashhennyj L.V. Cherepninu*. Moscow; 1972: 128–138 (In Russ.).
28. Lihachev N.P. *Gosudarev rodoslovec i Barhatnaja kniga* [Gosudarev Genealogist and Velvet Book]. SPb.; 1900 (In Russ.).
29. Miller G.F. Izvestie o dvorjaneh [Rossijskih] [News of the Nobility [Russian]]. *Sochinenija po istorii Rossii: Izbrannoe*. Sost., st. A.B. Kamenskij; Primech. A.B. Kamenskij i O.M. Medushevskaja. Moscow; 1996. 186 p. (In Russ.).
30. Ivanov N.M. «Muzh chesten imenem Ratsha»: istoriko-genealogicheskoe issledovanie-obobshhenie [“The Man Is Honest in the Name of Ratsha”: Historical and Genealogical Research-generalization”]. SPb.; 2005. 374 p. (In Russ.).
31. Shokarev S.Ju. *Tajny rossijskoj aristokratii* [Secrets of the Russian Aristocracy]. Moscow: Olma Media Grupp; 2008. 372 p. (In Russ.).
32. Kuz'min A.V. *Na puti v Moskvu: Ocherki genealogii voenno-sluzhiloznati Severo-Vostochnoj Rusi v XIII — seredine XV v. T. 1.* [On the Way to Moscow: Essays on the Genealogy of the Military-serving Nobility of Northeastern Russia in the XIII — mid XV Century. Vol. 1]. Moscow: Rukopisnye pamjatniki drevnej Rusi; 2014. 336 p. (In Russ.).

### Информация об авторах:

*Иванов Владимир Геннадьевич* — доктор политических наук, доцент кафедры государственного и муниципального управления Российского университета дружбы народов; профессор кафедры государственного и муниципального управления Государственного университета управления (ORCID ID: 0000-0002-3650-5460) (e-mail: ivanov\_vg@pfur.ru).

*Топычканов Андрей Владимирович* — кандидат исторических наук, старший научный сотрудник кафедры истории и теории политики Московского государственного университета имени М.В. Ломоносова (ORCID ID: 0000-0001-5372-4414) (e-mail: topychkanov@gmail.com).

### Information about the authors:

*Vladimir G. Ivanov* — Doctor of Political Sciences, Associate Professor of the Department of State and Municipal Management, Peoples' Friendship University of Russia (RUDN University); Full Professor of the Department of State and Municipal Management, State University of Management (Russian Federation) (ORCID ID: 0000-0002-3650-5460) (e-mail: ivanov\_vg@pfur.ru).

*Andrey V. Topychkanov* — PhD in History, Senior Researcher at the Department of History and Theory of Politics, Lomonosov Moscow State University (Russian Federation) (ORCID ID: 0000-0001-5372-4414) (e-mail: topychkanov@gmail.com).



DOI: 10.22363/2312-8313-2022-9-4-369-383

Научная статья / Research article

## Основные субъекты формирования и развития российской государственности в конце XIII — начале XIV вв.

Н.Н. Ягодка  , В.В. Величко 

Российский университет дружбы народов,  
117198, Россия, Москва, ул. Миклухо-Маклая, 6

 [yagodka-nn@rudn.ru](mailto:yagodka-nn@rudn.ru)

**Аннотация.** В статье рассматриваются основные субъекты формирования единого древнерусского государства в конце XIII — начале XIV вв., а также анализируются ключевые факторы, повлиявшие на данный процесс. Отдельное внимание уделено описанию методов и инструментов, используемых древнерусскими правителями при создании единого государства. Актуальность темы обусловлена нынешним общественно-государственным запросом на поиск новых эффективных методов и моделей управления, которые можно использовать в современных реалиях для выстраивания единого и сильного российского государства, способного проводить последовательную и независимую политику, направленную на отстаивание национальных интересов.

**Ключевые слова:** русские князья, Московское княжество, Золотая Орда, политический курс, внутренняя политика, внешняя политика, объединение русских земель

**Заявление о конфликте интересов:** Авторы заявляют об отсутствии конфликта интересов.

**Благодарности:** Исследование подготовлено за счет средств Минобрнауки РФ (проект FSSF-2022-0015 «Основы российской государственности: политологический анализ истории становления российского государства в доромановский период»).

### История статьи:

Статья поступила в редакцию: 01.10.2022. Статья принята к публикации: 10.11.2022.

### Для цитирования:

Ягодка Н.Н., Величко В.В. Основные субъекты формирования и развития российской государственности в конце XIII — начале XIV вв. // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Государственное и муниципальное управление. 2022. Т. 9. № 4. С. 369–383. <https://doi.org/10.22363/2312-8313-2022-9-4-369-383>

© Ягодка Н.Н., Величко В.В., 2022



This work is licensed under a Creative Commons Attribution 4.0 International License  
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/legalcode>

## The Main Subjects of the Formation and Development of Russian Statehood in the Late XIII — Early XIV Centuries

Nikolay N. Yagodka  , Valeria V. Velichko 

Peoples' Friendship University of Russia (RUDN University),  
6, Miklukho-Maklaya str., Moscow, Russian Federation, 117198

 yagodka-nn@rudn.ru

**Abstract.** The article discusses the main subjects of the formation of a unified ancient Russian state at the end of the 13th — beginning of the 14th centuries and analyzes the key factors that influenced this process. Special attention is paid to the description of the methods and tools used by ancient Russian governors in creating a unified state. The topic is relevant due to the current public and state demand for the search for new effective methods and models of governance that can be used in modern realities to build a unified and strong Russian state capable of pursuing a consistent and independent policy aimed at protection of national interests.

**Keywords:** Russian princes, Principality of Moscow, Golden Horde, political course, domestic policy, foreign policy, unification of Russian lands

**Conflicts of interest:** The authors declared no conflicts of interest.

**Acknowledgements:** The research was prepared at the expense of the Ministry of Education and Science of the Russian Federation (Project FSSF-2022-0015 “Fundamentals of Russian Statehood: a political analysis of the history of the formation of the Russian state in the Pre-Romanov period”).

### Article history:

The article was submitted on 01.10.2022. The article was accepted on 10.11.2022.

### For citation:

Yagodka N.N., Velichko V.V. The Main Subjects of the Formation and Development of Russian Statehood in the Late XIII — Early XIV Centuries. *RUDN Journal of Public Administration*. 2022;9(4):369–383. <https://doi.org/10.22363/2312-8313-2022-9-4-369-383>

Современная непростая мировая геополитическая обстановка заставляет все тщательнее выбирать политический курс Российской Федерации как на мировой арене, так и внутри страны. Вхождение в октябре 2022 г. новых субъектов в состав Российской Федерации, таких как Донецкая Народная Республика, Луганская Народная Республика, Херсонская и Запорожская области, а также реакция общественности и коллективного Запада на проведение специальной военной операции на территории Украины требуют пересмотра моделей управления, используемых в Российской Федерации, и модернизации способов взаимодействия между регионами и федеральным центром [1–4]. Одной из основных задач данного направления можно назвать объединение регионов вокруг ключевых решений, принимаемых центральной властью.

Для поиска способов решения данного вопроса авторами настоящего исследования предпринята попытка обратиться к богатому историческому опыту нашего государства, а именно раннему этапу формирования единого русского государства (1261–1353 гг.). Данному событию предшествовали как внутренние, так и внешние предпосылки.

Представим краткую характеристику того, что из себя представляла Древняя Русь в начале XI века, перед формированием единого государства. После смерти Мстислава Великого (1132 г.) начался период феодальной раздробленности на Руси. Государство разделилось на 15 княжеств, а позже на 50. Одной из важнейших причин данного явления можно назвать лестничную систему наследования, которая увеличивала число князей-изгоев, что вело к росту количества междоусобных войн [5. С. 12]. Самым простым решением данной проблемы было разделение своего надела на более мелкие единицы, чтобы каждый, кто хотел власти, ее получил. Самыми крупными из наделов были: Галицко-Волынское княжество, Владимиро-Суздальское княжество, Новгородская республика и т.д. Впоследствии, в начале XIII века, княжества раздробились на более мелкие. Таким образом, в каждом мелком княжестве сложилась своя управленческая элита, состоящая из князя и его сторонников. Подобная политическая ситуация устраивала далеко не каждого удельного князя. В общерусском летописном своде конца XV в. были выдвинуты три идеи, на основании которых было возможно начало процесса объединения русских земель.

Первая заключалась в непрерывности и преемственности власти русских князей сначала в Киеве, потом во Владимире, затем в Москве. Можно сказать, что данная идея базировалась на исключительности киевских, владимирских, а затем московских князей, преподнося их власть как истинную в отличие от других. Отчасти можно согласиться с данной концепцией, однако здесь под исключительностью понимается богоизбранность московских князей, что невозможно рассматривать как значимый фактор [6. С. 139–178].

Вторая идея базировалась на необходимости объединения русских земель для защиты государства от внешнеполитической угрозы в лице Золотой Орды и других иностранных врагов. Объединенные военные силы работают эффективнее разобщенных мелких войск, что на самом деле имело место быть в указанный исторический период [6. С. 152].

Третья идея заключалась в вотчинном характере объединения Русского государства. Каждый князь должен был подчинить свою вотчину своей воле и заставить ее служить центральной власти [6. С. 156].

Н.М. Карамзин считал, что одной из важнейших причин возвышения Московского княжества является осознание московскими князьями необходимости единой самодержавной власти на территории всего русского государства [7]. В противовес данной точки зрения можно противопоставить два аргумента: собирание земель Московским княжеством началось для укрепления положения на политической арене, чтобы не быть поглощенным другим княжеством. Второй аргумент, который также можно противопоставить данному подходу, — это необходимость укрепления экономического положения для предотвращения разорения территории монголо-татарским игом.

По мнению профессора С.М. Соловьева, значимым преимуществом Москвы, по сравнению с остальными княжествами, было географическое

положение: московское княжество находилось в середине русских земель, не страдало от постоянных набегов захватчиков, на ее территории находился глава русской церкви [8]. Данная точка зрения является достаточно убедительной.

На практике, в середине XIII века номинально центральным великим княжеством являлось Владимирское, и в Орде ярлык на великое княжение Владимирское желали получить все князья. Получение данного ярлыка возвышало князя над остальными и давало более широкие полномочия, чем остальным князьям. В указанный период Московское княжество только начало расширяться и приобретать свой статус. У Москвы существовало множество предпосылок для становления центром единого древнерусского государства: исторически Москва находится в месте складывания русской народности. Как раз на территории Москвы находилось «этническое ядро» народа, что требовало развития региона: развитие экономики, культуры и т.д. [9]. По сравнению с другими русскими княжествами середины XII века Московское уже представляло собой регион с развитым земледелием и промыслом. Благодаря своему расположению данная территория была местом пересечения множества торговых путей (Беломорский, Балтийский, Поволжский, Смоленский, Донской и другие), которые потом направлялись в другие княжества. Эти экономические пути стали одной из важных предпосылок для возвышения Московского государства. Также удаленность территории от Золотой Орды позволила сохранить и продолжить развивать экономику и культуру.

Не стоит забывать и о том, что на территории Московского княжества находилось наиболее развитое феодальное землевладение. В основном на данной территории в роли феодалов выступали князья, бояре и митрополиты. Такой социальный состав феодальной верхушки способствовал росту количества монастырей, формой феодальной земельной собственности которых было условное служилое землевладение. Данный вид землевладения отличался тем, что земля давалась за определенные заслуги для содержания и было условным в отличие от вотчины, которая была наследственной. Следовательно, основной опорой княжеской власти здесь выступало служилое боярство. В случае невыполнения княжеских поручений земля изымалась у бояр, что способствовало повышению эффективности службы бояр, заинтересованных в сохранении земель.

Немаловажную роль в становлении Москвы как центра единого русского государства сыграла политика, проводимая Московскими князьями Даниилом Александровичем (1273–1303 гг.), Юрием Даниловичем (1303–1325 гг.) и Иваном Даниловичем (1325–1340 гг.). Они зарекомендовали себя как грамотные руководители, умеющие эффективно использовать имеющиеся в управлении ресурсы. Переход от феодально-раздробленного государства к централизованному на Руси происходил в условиях многообразия культурных, экономических, географических аспектов. Соседствующие с русскими княжествами государства представляли со-

бой не только разные народы, но и абсолютно разные цивилизации, которые предоставляли большой выбор моделей объединения и управления государством. Именно московские князья сумели успешно синтезировать в своей политике управленческие решения различных цивилизаций. Например, был заимствован принцип централизации политической власти и культурной независимости народов, использовавшийся при создании Монгольской империи [10]. Активное привлечение на службу представителей разных народов без ущемления религиозных предпочтений является одним из главных каналов социальной мобильности, который ранее использовался не так уж и часто.

Также стоит отметить методы присоединения новых земель московскими князьями. Они тоже были весьма разнообразны: использовались как силовые методы, так и дипломатические. С XIV века начинается расширение территории Московского государства. При Данииле Александровиче, который в 1300 году совершил военные походы на Переяславль Рязанский, были присоединены Переяславль Рязанский и Коломна. Даниил Александрович в 1302 году подавил рязанскую элиту в лице рязанского князя Константина Романовича. При Юрии Даниловиче был присоединен Можайск. Методы присоединения этих территорий были схожи: после крушения военной силы княжества местная политическая элита либо полностью подавлялась, как это случилось с рязанским князем Константином Романовичем в 1300 году, либо присоединялась добровольно, как в случае присоединения Переяславля Залесского в 1302 году.

Переяславль Залесский мирно вошел в состав Московского княжества, однако отмечалось противодействие со стороны местного населения. Была развязана политическая борьба с остальными княжествами, также желавшими присоединения новых территорий. Борьба велась между князьями Владимирскими, Тверскими и Московскими. Местное население поддерживало Тверского и Московского князей Михаила Ярославича и Даниила Александровича. В 1301 г. происходит разрыв политических отношений между Переяславским и Тверским князьями. Таким образом, после смерти в 1302 году Переяславского князя Ивана Дмитриевича Переяславль Залесский перешел в земли Московского княжества.

Однако не вся политическая элита Переяславля поддерживала политику московского князя. После официального присоединения Переяславля к Московскому княжеству в 1306 г. Юрий Данилович (сын Даниила Александровича) уехал в Золотую Орду для принятия ярлыка на княжение в Переяславле, а в городе наместником Московского князя стал его брат Иван Данилович Калита. После прихода на данный пост началась его борьба со сторонниками тверского князя. Одной из самых ярких личностей, представлявших оппозицию Московскому князю, был боярин Акинф, поддерживавший присоединение Переяславля Залесского к Твери. Таким образом, Переяславль стал площадкой противостояния Тверского и Московского княжеств. Позднее тверское войско было разбито под Переяславлем. После при-

соединения данных территорий площадь Московского княжества увеличилась в 3 раза, и оно начало граничить с великим княжеством Владимирским. Этого невозможно было бы достичь без грамотных решений Московского князя. Юрий Данилович чаще всего придерживался нейтралитета и не выходил в открытое противостояние с русскими князьями. В это время ярлык на великое княжение владимирское получает Тверской князь Михаил Ярославич. Таким образом, на политической арене сформировались три игрока: Великий Новгород, Тверь и Москва.

В 1309 г. из-за эпидемии голода, связанной с нашествием грызунов, позиции Тверского княжества сильно ослабли. Недостаток продовольствия вызвал обострение классовых противоречий между феодалами и крестьянами. В 1311 г. разгорелось антифеодальное восстание в Новгороде. Основной причиной послужила бедность крестьянского слоя населения. В результате волнений был снят посадский Михаил Павшинич (занимал должность посадского в период 1310–1312 гг.). Классовые противоречия внутри русских княжеств чаще всего были связаны с увеличением размера дани, отдаваемой Золотой Орде: феодалы требовали от крестьян увеличения размеров феодальной повинности. Такое решение проблемы нельзя назвать продуманным: непосильные объемы производства сельскохозяйственных благ не только были трудновыполнимы, но еще отражались на физическом состоянии крестьян — многие погибали от голода. Более разумным решением был бы пересмотр размеров дани, обсуждения их с князем и попытка повлиять на решение Орды.

Большое значение в разжигании политической борьбы между русскими князьями в XII–XV в. сыграла политика Золотой Орды. Методы сохранения зависимости русских земель от монголо-татар нельзя назвать гуманными — неугодных убивали, разжигали конфликты между русскими князьями для предотвращения антиордынских настроений. Основное противостояние происходило между Тверским и Московским князем. Тверской князь имел ярлык на великое княжение Владимирское, а на стороне Московского князя был митрополит. Также Московский князь Юрий Данилович женился на сестре хана — Кончаке, послал своего брата Афанасия в Новгород, тем самым укрепив свои позиции [11].

Позже убийство Михаила Ярославича в 1318 году в Золотой Орде историки охарактеризуют как расправу Юрия Даниловича над главным политическим соперником, но в действительности действия Московского князя можно описать как нейтралитет по отношению к действиям Орды. Следует подчеркнуть, что из Орды Юрий Данилович вернулся с татарским послом Кавдагьем, который позже и убил Михаила Ярославича в Орде. Что касается Московского князя, то он скорее сочувствовал участи Тверского князя. Его решение в данной ситуации можно назвать оптимальным, поскольку, если бы Юрий действительно убил Михаила, то это действие привело бы к ожесточению борьбы внутри Руси. Если бы Юрий сокрушался над смертью Тверского князя и выступил бы против решения Орды, то это бы привело

к увеличению дани, количества набегов и разграблений территорий, чего ни в коем случае нельзя было допустить.

Ряд историков по-разному оценивали личность Юрия Даниловича. В.Н. Татищев характеризовал его как человека праздного, любителя войн, способного начать войну после заключения мирного договора [12]. Позже А.П. Толочко объяснит подобное отношение Татищева к Московскому князю тем, что историк симпатизировал Изяславу Мстиславичу, описанному в Киевской летописи, оппонентом которого был Юрий Данилович [13].

В целом, всю политику, проводимую Юрием Даниловичем, можно назвать миротворческой. Отношения Московского княжества с другими русскими княжествами и Ордой развивались медленно и линейно. Подобный вектор привел к улучшению отношений с Ордынским ханом, а также сокращению числа потенциальных конфликтов между русскими княжествами.

В 1327 году происходит антитатарское восстание в Твери. Данное событие можно назвать логическим завершением классовых противоречий, ранее возникших в период голода 1309 года. После получения ярлыка на великое княжение Александр Михайлович, сын покойного Михаила Ярославича, возвращается в Тверь. Чтобы укрепить влияние Орды на территории Тверского княжества и подавить возникающие антитатарские волнения, в Тверь был послан баскак Чол-хан с отрядом татар. Не выдержав гонений Орды, разгораются массовые недовольства, переросшие в крупное народное движение. Конечно, народные жалобы поступали к князю, однако Александр Михайлович лишь просил быть терпимее, так как не мог в полной мере защитить народ. После своевольной расправы Дмитрия Михайловича над Юрием Даниловичем Александр понимал, что пойти дипломатическим путем он не может, но и решительно выступить против он также не в состоянии. С этой точки зрения любые действия Тверского князя не сыграли бы какой-либо роли в урегулировании конфликта. Можно сказать, что в данной ситуации Тверской князь оставил народ наедине с агрессором и, скорее всего, именно из-за этого последствия данного восстания были такими грандиозными. Чол-хан погибает от рук тверичей, а в Орде принимается решение о разграблении Твери [11].

В результате данных событий в 1325 году князем Московским становится брат Юрия Даниловича — Иван Данилович Калита. После возвращения из Орды он совместно с татарским войском жестоко расправляется с жителями Твери. Тверской князь сбегает, а его братья скрываются в Ладого. Он также получает от Орды Новгород, где сидел его наместник, и Кострому, а ярлык на великое княжение Владимирское получает Суздальский князь Александр Васильевич. Такое разделение полномочий не дало чересчур сильно возвысить Ивана Даниловича над другими князьями и собрать достаточно ресурсов для противостояния монголо-татарам.

В 1327 г. в Тверь возвращаются Тверские князья Константин и Василий. Константин Михайлович не представлял какой-либо значимой угрозы Московскому князю — он был женат на племяннице Ивана Даниловича

и принимал решения согласно его указаниям. В свою очередь его брат Александр Михайлович представлял угрозу политике Ивана Даниловича. Он перебрался в Псков. Сюда ему приходит приказ о явке в Орду, однако выполнять его он не был намерен. Иван Данилович, поддерживающий политику ордынского хана, использовал против Александра Михайловича церковь. В XIV в. религиозным центром была Москва, поэтому использовать религию в качестве инструмента политической борьбы было достаточно разумно и эффективно. Таким образом, митрополит Феогност проклял землю Псковскую и отлучил Александра Михайловича от церкви. Эти меры имели значительный эффект: князь сбежал в Литву, а псковские послы решили заключить мир с Московским князем [11. С. 250–256]. Политика Ивана Александровича имела проордынский характер. Он поддерживал решения хана, тем самым укрепляя свои позиции. Помимо выполнения поручений татаро-монгольского хана он также вносил большие денежные средства в Орду, что ложилось тяжелым бременем на плечи московских крестьян. Это вызвало протестные настроения в части феодальных кругов. Также недовольства политикой князя возникли и в Новгороде, в результате чего Иван Данилович захватил Торжок и Бежецкий Верх, тем самым перекрыв Новгороду торговый путь. Новгородское правительство хотело помириться с князем, однако сам Иван Калита этого не желал. Новгородские послы, а также новгородский архиепископ Василий дважды приезжали в Торжок и Переяславль к Московскому князю, однако обе попытки восстановления дипломатических отношений с Москвой оказались неудачными. В 1334 г. после возвращения Ивана Даниловича из Орды состоялось перемирие между Новгородом и Москвой. Главной причиной восстановления отношений между княжеством и республикой можно назвать новые дружественные отношения между Новгородом и Литвой. Тогда же союз Литвы и Новгорода прекратил свое существование. После этого в 1335 г. Иван Данилович, после набега литовцев на Торжок, сжег несколько литовских городков. Однако политика новгородских бояр, направленная на поддержку отношений с Московским князем, не имела широкой популярности: она вызвала протест среди посадского населения. Назревало антифеодальное восстание.

Александр Михайлович отправляется в Орду просить у хана Узбека разрешения вернуться. Александр Михайлович принес Узбеку повинную, и тот разрешил ему вернуться в Тверь, также заручившись поддержкой митрополита Феогноста. Иван Данилович быстро отреагировал на возвращение Александра Михайловича и отправился в Орду, куда позже был вызван сам Александр Михайлович, а также Ярославский князь и Белоозерский. В течение месяца решался вопрос об участии тверского князя: многие монгольские феодалы были сторонниками Московского князя, поэтому Александр Михайлович и его сын Федор были казнены в Орде [11].

Историк С.М. Соловьев характеризует князя Ивана Даниловича как митротворца, давшего русскому государству ощутить преимущества самодержавия: во времена правления Московского князя количество набегов Золотой

Орды уменьшилось, князь умело пользовался складывавшимися обстоятельствами для улучшения политических позиций собственного княжества [8].

Другой советский и российский историк Н.С. Борисов трактовал действия князя как действия человека идейного, с воплощением хитрости, скупости и других негативных качеств. Однако благодаря именно этим качествам, с точки зрения Борисова, Иван Данилович смог достичь таких успехов в отношениях с Золотой Ордой и другими русскими княжествами [14].

Правление Ивана Даниловича (1328–1340 гг.) можно охарактеризовать как один из важнейших этапов в развитии единого русского государства. Он действовал как властный правитель, неуклонно стремившийся к расширению территории своего княжества и к подчинению своей власти других русских князей. Он использовал несколько методов сохранения политической стабильности в стране: политические браки князей с его родственницами, назначение в княжества своих наместников, приобретение земель в других русских княжествах для личного пользования, а также для пользования его сторонниками.

Иван Данилович Калита не проводил активной антиордынской политики, а откупался от хана. Таким образом, время его правления стало самым мирным периодом за все время татаро-монгольского ига. После смерти Ивана Даниловича в 1340 г. вспыхнули антифеодальные восстания. Появился новый внешнеполитический враг — Литва. Также Золотая Орда продолжила заниматься разобщением русских князей: проведением совместных карательных операций монголо-татар и войск русских княжеств на территории других русских княжеств (например, совместный поход Ивана Калиты и ордынского хана на Тверь в 1327 году). Дальнейшее развитие русской государственности происходило в подобных непростых политических условиях. С одной стороны, татары поддерживали стремление Тверского, Рязанского и Суздальско-Нижегородского княжества к самостоятельности, с другой — великим князем был назначен сын Ивана Даниловича Семен Иванович. Московский князь продолжил политику своего предшественника по взаимодействию с ордынским ханом: продолжал возить дань в Орду.

К значимым событиям периода правления Семена Ивановича можно отнести борьбу с Новгородом, которая началась еще при его отце во второй половине XII века. Во время пребывания Московского князя в Золотой Орде новгородские войска отправились к Устюжну и Белоозеру, чтобы вернуть ранее отторгнутые территории. По возвращению от монголов Семен Иванович решил противостоять стремлению Новгорода собрать земли вокруг себя. Было решено занять Торжок, избавившись от здешних новгородских бояр. Торжок отошел во владение Московского князя, а Новгород признал Семена Ивановича великим князем. После данных событий в Пскове начали наблюдаться промосковские настроения, однако Псков не мог заявить о своем решении о выходе из состава Новгородской республики и присоединении к Московскому княжеству — религиозная иерархия на землях Новгородской республики была выстроена таким образом, что псковские священники на-

ходились в жестком подчинении новгородским священникам. В данном случае религия сыграла сдерживающую роль, не дав Пскову принять решение о вхождении в состав Московского княжества [7]. В это же время обеспокоенная усилением позиций Московского княжества Литва предприняла провальный поход на Можайск. Тогда Литовский князь Ольгерд решил искать поддержки от давнего политического соперника Московского князя — князя Тверского: он женился на дочери Александра Михайловича Ульяне Александровне, но Семен Иванович также укрепил отношения с Тверским княжеством: ранее женился на дочери Александра Михайловича Марии Александровне. Далее противостояние Москвы и Литвы выльется в московско-литовскую войну 1368–1372 гг.

Можно сделать вывод, что за весь период правления Семена Ивановича значимых политических событий было всего два: присоединение Юрьевского удельного княжества (1341 г.) и борьба с Литовским княжеством [8].

М.Н. Тихомиров отмечает несдержанность и властность Семена Ивановича, за что ему и дали прозвище «Гордый». Историк подчеркивает жестокость Семена Ивановича: «Московский князь заставлял новгородских посадников вымаливать мирное решение урегулирования конфликта на коленях. Также его действия привели к затяжной борьбе с Великим княжеством Литовским, продлившимся с 1341–1372 гг.» [15].

Д.И. Иловайский обратил внимание на внутреннюю политику Семена Гордого: он продолжил дело отца и дополнил ранее построенные при Калите храмы фресками (Собор Успения Богоматери) и в целом продолжал вектор развития архитектурных преобразований, начатых отцом. Говоря о возможностях Литвы как одного из центров объединения русских земель, следует отметить некоторые особенности. Нападение монголо-татар на Русь значительно ослабило русские земли, что создало благоприятную почву для возвышения Великого княжества Литовского на территории Северо-Восточной Руси. Некоторые территории бывшей Киевской Руси, а именно княжества Киевское, Волынское, Черниговское удалось присоединить к своим территориям, более того, правителями данных территорий были Гедиминовичи, а не потомки Рюрика, однако в культурном плане Литва явно проигрывала русским землям. Данное влияние распространялось на религию — многие литовские язычники переходили в православие, брали русские отчества. Также главным соперником во влиянии и захвате данной территории была Золотая Орда, которая превосходила в военном плане силы Великого княжества Литовского. Наконец, резко возвысившаяся католическая Польша, в пользу которой был по итогу и сделан выбор, после чего бывшие территории Литвы и Польши вошли в состав нового государства Речи Посполитой [16].

Также стоит обратить внимание на роль монголо-татарского ига в качестве одного из внешних факторов, повлиявших на объединение русских земель. Данное воздействие было многосторонним. Во-первых, набеги Золотой Орды значительно замедлили культурное и экономическое развитие Руси — граничащие с Ордой территории множество раз были разгра-

блены татарскими захватчиками, а в результате карательных миссий Орды страдали не только ближайшие княжества, но и все остальные. В итоге лишь малому числу княжеств удалось сохранить свое экономическое положение, а еще меньшему его улучшить: например, наблюдалось ухудшение экономического положения Тверского княжества после набега объединенных сил монголо-татар и Московского княжества в 1328 году, а также возвышение Московского княжества в результате дружественных отношений с Ордой, из-за чего данная территория редко подвергалась разграблению монголо-татар. Помимо культуры и экономики значительному влиянию подверглась и политический строй княжеств: Ордынский хан имел влияние над князьями и именно он решал, какой из правителей станет великим князем, нарушился порядок престолонаследия, потому что для официального восшествия на престол кандидатура должна была быть утверждена Ордынским ханом. Также сформировался облик «идеального» князя: он обязательно должен быть прекрасным воином, но непременно должен быть дипломатом и уметь выстраивать дипломатические отношения как с представителями Золотой Орды, так и с другими князьями. Неотъемлемым качеством «идеального» князя также можно назвать решительность: он должен быть готов пойти с «огнем и мечом» на вчерашнего союзника в лице русского княжества. В целом, как отмечалось ранее, влияние Золотой Орды на процесс создания русского государства было многофакторным [17].

Следует отметить также противостояние Московских и Тверских князей. В XI–XII веках Тверское княжество было основным политическим соперником Московского княжества, однако сильного успеха не добились. Основной причиной поражения Тверского княжества была агрессивная и недальновидная политика местных князей. Анализируя политические стратегии Московских и Тверских князей, можно сделать вывод, что решения последних были более радикальными, чем действия Московских оппонентов. Тверские князья проводили активную антимосковскую политику, направленную на очернение облика Московского княжества как в глазах Ордынского хана, так и в глазах других русских князей, однако как и Москва пытались наладить отношения с представителями Золотой Орды. Большую роль в поражении Твери сыграли и антиордынские восстания, что приводило к репрессивным действиям со стороны Золотой Орды: набеги, карательные походы, казнь всех недовольных политикой Золотой Орды внутри Тверского княжества (например, казнь Тверского князя Михаила Ярославовича). Если бы Тверской князь уделил внимание настроениям крестьян, нашел способ эффективно разрешить подобные конфликты, то, скорее всего, многих крупных волнений, например восстание 1327 года, можно было бы избежать, то значительно минимизировать ущерб [18].

На основе проведенного анализа формирования российского государства в конце XIII — начале XIV вв. выделим основные внутренние и внешние субъекты данного процесса. К первой группе следует отнести церковь,

русских князей и боярскую верхушку княжеств. Ко второй категории можно отнести Великое княжество Литовское, а также Золотую Орду. Что касается используемых методов, то следует выделить религиозные каналы, силовое воздействие, дипломатические переговоры, политические браки, политику сохранения нейтралитета и равноудаленности.

Процесс объединения русских земель занял более 250 лет (1263–1521 гг.) Среди причин столь длительного периода объединения можно выделить следующие.

1. Монголо-татарское иго значительно замедлило развитие русского государства.
2. Методы объединения, используемые московскими князьями, были крайне разнообразны, включающие в себя военные и мирные способы. Последние чаще всего проходили по определенной процедуре, занимающие длительное время.
3. Обширность русских земель, количество княжеств, каждое из которых имело свою управленческую элиту, с которой нужно было договариваться.

Нестандартные управленческие решения периода формирования единого древнерусского государства, методы ведения внутренней и внешней политики государства, а также их последствия — все это представляет огромное поле для дальнейшего политологического анализа. Рассмотренный период в российской истории интересен для современных государственных служащих и политологов тем, что определенные проблемы, с которым сталкивается сейчас российское общество и власть, могут быть отчасти решены благодаря изучению ошибок прошлого и извлечению из него позитивного опыта.

### БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. ФКЗ от 04.10.2022 № 5-ФКЗ «О принятии в Российскую Федерацию Донецкой Народной Республики и образовании в составе Российской Федерации нового субъекта — Донецкой Народной Республики». Электронный ресурс. URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202210050005> (дата обращения 22.11.2022)
2. ФКЗ от 04.10.2022 № 6-ФКЗ «О принятии в Российскую Федерацию Луганской Народной Республики и образовании в составе Российской Федерации нового субъекта — Луганской Народной Республики». Электронный ресурс. URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202210050006> (дата обращения: 22.11.2022)
3. ФКЗ от 04.10.2022 № 8-ФКЗ «О принятии в Российскую Федерацию Херсонской области и образовании в составе Российской Федерации нового субъекта — Херсонской области». Электронный ресурс. URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202210050008> (дата обращения: 22.11.2022)
4. ФКЗ от 04.10.2022 № 7-ФКЗ «О принятии в Российскую Федерацию Запорожской области и образовании в составе Российской Федерации нового субъекта — Запорожской области». Электронный ресурс. URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202210050007> (дата обращения: 22.11.2022)
5. Греков И.Б., Шахмагонов Ф.Ф. Мир истории: Русские земли в XIII-XV вв. 2-е изд. М.: Молодая гвардия, 1988. 334 с.

6. Полное собрание русских летописей. Т. 25. Московский летописный свод конца XV века / отв. ред. М.Н. Тихомиров, подготовка издания: Е.П. Борисова, Т.Н. Протасьева, М.В. Щепкина; Институт истории АН СССР. М.; Л.: Издательство Академии наук СССР, 1949. 464 с.
7. Карамзин Н.М. История государства российского: 4 т. / Отв. ред. А.Н. Сахаров. М.: Наука, 1992. 481 с.
8. Соловьев С.М. История России с древнейших времен: 3 т. / Электронный ресурс. URL: [https://azbyka.ru/otechnik/Sergej\\_Solovev/istorija-rossii-s-drevnejshih-vremen/3\\_1](https://azbyka.ru/otechnik/Sergej_Solovev/istorija-rossii-s-drevnejshih-vremen/3_1) (дата обращения: 22.11.2022).
9. Батурич Н.К. Историко-правовые аспекты завершения объединения Северо-Восточной Руси // Вестник РУК. 2020. № 1 (39). Электронный ресурс. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/istoriko-pravovye-aspekty-zaversheniya-obedineniya-severo-vostochnoy-rusi> (дата обращения: 22.11.2022).
10. Ключевский В.О. Курс русской истории. Лекция 31. М., 2003.
11. Черепнин Л.В. Образование русского централизованного государства в XIV–XV веках / отв. ред. Ю. Тихонов. М.: Издательство социально-экономической литературы, 1960. 896 с.
12. Татищев В.Н. Собрание сочинений Т. 3. Ч. 2. Электронный ресурс. URL: [https://информа.рус/wp-content/uploads/2019/11/tatishchev\\_sobranie\\_sochineny\\_tom3\\_1995\\_\\_ocr.pdf](https://информа.рус/wp-content/uploads/2019/11/tatishchev_sobranie_sochineny_tom3_1995__ocr.pdf) (дата обращения: 22.11.2022)
13. Толочко А.П. «Веселое» княжение Юрия Долгорукого в Российской истории В.Н. Татищева // Русь Киевская — Русь Московская: сб. ст. по итогам конференции «Мономаховичи и восточнославянская государственность. Роль Юрия Долгорукого в историческом процессе». М., 2003. С. 37–44.
14. Борисов Н.С. Иван Калита. М.: Молодая гвардия, 1995. 302 с.
15. Тихомиров М.Н. Древняя Москва. XII–XV вв. Электронный ресурс. URL: <https://www.litmir.me/br/?b=122975&p=1> (дата обращения 22.11.2022).
16. Иловайский Д.И. История России. В 5 томах. Т. 2. Электронный ресурс. URL: [http://az.lib.ru/i/ilowajskij\\_d\\_i/text\\_1884\\_istoriya\\_rossii\\_tom-2\\_sobirateli.shtml](http://az.lib.ru/i/ilowajskij_d_i/text_1884_istoriya_rossii_tom-2_sobirateli.shtml) (дата обращения: 22.11.2022).
17. Ованесян И.Г., Иохвидов В.В. Предпосылки интеграции русских земель вокруг Москвы: исторический аспект // Международный журнал гуманитарных и естественных наук. 2021. № 4-2. Электронный ресурс. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/predposylki-integratsii-russkih-zemel-vokrug-moskvy-istoricheskiy-aspekt> (дата обращения: 22.11.2022).
18. Штыков Н.В. Тверская земля при князе Дмитрие Михайловиче: особенности политического развития // Труды Исторического факультета Санкт-Петербургского университета. 2010. № 2. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/tverskaya-zemlya-pri-knyazedmitrii-mihayloviche-osobennosti-politicheskogo-razvitiya> (дата обращения: 20.11.2022)

## REFERENCES

1. FKZ ot 04.10.2022 № 5-FKZ “O prinyatii v Rossijskuyu Federaciju Doneckoj Narodnoj Respubliki i obrazovanii v sostave Rossijskoj Federacii novogo sub”ekta — Doneckoj Narodnoj Respubliki” [Federal Law No. 5-Federal Law dated 04.10.2022 “On the Admission of the Donetsk People’s Republic to the Russian Federation and the Formation of a New Subject within the Russian Federation — the Donetsk People’s Republic”]. URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202210050005> (accessed: 22.11.2022) (In Russ.).
2. FKZ ot 04.10.2022 № 6-FKZ “O prinyatii v Rossijskuyu Federaciju Luganskoj Narodnoj Respubliki i obrazovanii v sostave Rossijskoj Federacii novogo sub”ekta — Luganskoj Narodnoj Respubliki” [FKZ dated 04.10.2022 No. 6-FKZ “On the admission of the Luhansk People’s Republic to the Russian Federation and the Formation of a new entity within the Russian Federation — the Luhansk People’s Republic”]. URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202210050006> (accessed: 22.11.2022) (In Russ.).

3. FKZ ot 04.10.2022 № 8-FKZ “O prinyatii v Rossijskuyu Federaciyu Hersonskoj oblasti i obrazovanii v sostave Rossijskoj Federacii novogo sub”ekta — Hersonskoj oblasti” [FKZ dated 04.10.2022 No. 8-FKZ “On the admission of the Kherson Region to the Russian Federation and the formation of a new entity within the Russian Federation — the Kherson region”]. URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202210050008> (accessed: 22.11.2022) (In Russ.).
4. FKZ ot 04.10.2022 № 7-FKZ “O prinyatii v Rossijskuyu Federaciyu Zaporozhskoj oblasti i obrazovanii v sostave Rossijskoj Federacii novogo sub”ekta — Zaporozhskoj oblasti” [FKZ dated 04.10.2022 No. 7-FKZ “On the admission of the Zaporozhye region to the Russian Federation and the formation of a new subject within the Russian Federation — the Zaporozhye region”]. URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202210050007> (accessed: 22.11.2022) (In Russ.).
5. Grekov I.B., SHahmagonov F.F. *Mir istorii: Russkie zemli v XIII-XVvv. 2-e izd.* [The World of History: Russian Lands in the XIII-XV Centuries. 2nd ed]. Moscow: Molodaya gvardiya; 1988. 334 p. (In Russ.).
6. *Polnoe sobranie russkih letopisej. T. 25. Moskovskij letopisnyj svod konca XV veka / Otv. red. M.N. Tihomirov, podgotovka izdaniya: E.P. Borisova, T.N. Protas’eva, M.V. SHCHepkina; Institut istorii AN SSSR* [The Complete Collection of Russian Chronicles. Vol. 25. The Moscow Chronicle of the End of the XV Century. Ed. by M.N. Tikhomirov, preparation of the publication: E.P. Borisova, T.N. Protasyeva, M.V. Shchepkina; Institute of History of the Academy of Sciences of the USSR]. Moscow; Leningrad: Izdatel’stvo Akademii nauk SSSR; 1949. 464 p. (In Russ.).
7. Karamzin N.M. *Istoriya gosudarstva rossijskogo: 4 t.* [History of the Russian State. Vol. 4]. Otv. red. A.N. Saharov. Moscow: Nauka; 1992. 481 p. (In Russ.).
8. Solov’ev S.M. *Istoriya Rossii s drevnejshih vremen: 3 t.* [The History of Russia Since Ancient Times: 3 Vol.]. URL: [https://azbyka.ru/otechnik/Sergej\\_Solovev/istorija-rossii-s-drevnejshih-vremen/3\\_1](https://azbyka.ru/otechnik/Sergej_Solovev/istorija-rossii-s-drevnejshih-vremen/3_1) (accessed: 22.11.2022) (In Russ.).
9. Baturin N.K. *Istoriko-pravovye aspekty zaversheniya ob”edineniya Severo-Vostochnoj Rusi* [Historical and Legal Aspects of the Completion of the Unification of North-Eastern Russia]. *Vestnik RUK.* 2020; 1(39). URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/istoriko-pravovye-aspekty-zaversheniya-obedineniya-severo-vostochnoy-rusi> (accessed: 22.11.2022) (In Russ.).
10. Klyuchevskij V.O. *Kurs russoj istorii. Lekciya 31* [Course of Russian History. Lecture 31]. Moscow; 2003 (In Russ.).
11. Cherepnin L.V. *Obrazovanie russkogo centralizovannogo gosudarstva v XIV–XV vekah* [Formation of the Russian Centralized State in the XIV–XV Centuries]. Ed. by Yu. Tihonov. Moscow: Izdatel’stvo social’no-ekonomicheskoy literatury; 1960. 896 p. (In Russ.).
12. Tishchev V.N. *Sobranie sochinenij T. 3. Ch. 2* [Collected Works Vol. 3. Part 2]. URL: [https://informa.rus/wp-content/uploads/2019/11/tatishchev\\_sobranie\\_sochineny\\_tom3\\_1995\\_\\_ocr.pdf](https://informa.rus/wp-content/uploads/2019/11/tatishchev_sobranie_sochineny_tom3_1995__ocr.pdf) (accessed: 22.11.2022) (In Russ.).
13. Tolochko A.P. «Veseloje» knyazhenie YUriya Dolgorukogo v Rossijskoj istorii V.N. Tishcheva [The “Merry” Reign of Yuri Dolgoruky in the Russian History of V.N. Tishchev]. *Rus’ Kievskaya — Rus’ Moskovskaya: Sb. st. po itogam konferencii «Monomahovich i vostochnoslavyanskaya gosudarstvennost’. Rol’ Yuriya Dolgorukogo v istoricheskom processe».* Moscow; 2003: 37–44 (In Russ.).
14. Borisov N.S. *Ivan Kalita* [Ivan Kalita]. Moscow: Molodaya gvardiya; 1995. 302 p. (In Russ.).
15. Tihomirov M.N. *Drevnyaya Moskva. XII-XV vv.* [Ancient Moscow. XII-XV Centuries]. URL: <https://www.litmir.me/br/?b=122975&p=1> (accessed: 22.11.2022) (In Russ.).
16. Ilovajskij D.I. *Istoriya Rossii. V 5 tomah. T. 2* [History of Russia. In 5 Vol. Vol. 2]. URL: [http://az.lib.ru/i/ilovajskij\\_d\\_i/text\\_1884\\_istoriya\\_rossii\\_tom-2\\_sobirateli.shtml](http://az.lib.ru/i/ilovajskij_d_i/text_1884_istoriya_rossii_tom-2_sobirateli.shtml) (accessed: 22.11.2022) (In Russ.).
17. Ovanesyan I.G., Iohvidov V.V. Predposylki integracii russkih zemel’ vokrug Moskvy: istoricheskij aspekt [Prerequisites for the Integration of Russian Lands around Moscow: Historical Aspect]. *Mezhdunarodnyj zhurnal gumanitarnyh i estestvennyh nauk.* 2021; 4–2. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/predposylki-integratsii-russkih-zemel-vokrug-moskvy-istoricheskij-aspekt> (accessed: 22.11.2022) (In Russ.).

18. Shhtykov N.V. Tverskaya zemlya pri knyaze Dmitrii Mihajloviche: osobennosti politicheskogo razvitiya [Tver Land under Prince Dmitry Mikhailovich: Features of Political Development]. *Trudy Istoricheskogo fakul'teta Sankt-Peterburgskogo universiteta*. 2010; 2. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/tverskaya-zemlya-pri-knyaze-dmitrii-mihayloviche-osobennosti-politicheskogo-razvitiya> (accessed: 20.11.2022) (In Russ.).

**Информация об авторах:**

*Ягодка Николай Николаевич* — кандидат политических наук, доцент кафедры государственного и муниципального управления Российского университета дружбы народов (ORCID ID: 0000-0003-2354-3115) (e-mail: [yagodka-nn@rudn.ru](mailto:yagodka-nn@rudn.ru)).

*Величко Валерия Витальевна* — студентка 3 курса кафедры государственного и муниципального управления Российского университета дружбы народов (ORCID ID: 0000-0003-3381-9939) (e-mail: [1032192409@rudn.ru](mailto:1032192409@rudn.ru)).

**Information about the authors:**

*Nikolay N. Yagodka* — PhD in Political Sciences, Associate Professor of the Department of Public and Municipal Management of the Peoples' Friendship University of Russia (RUDN University) (Russian Federation) (ORCID ID: 0000-0003-2354-3115) (e-mail: [yagodka-nn@rudn.ru](mailto:yagodka-nn@rudn.ru)).

*Valeria V. Velichko* — 3rd Year Student of the Department of Public and Municipal Management of the Peoples' Friendship University of Russia (RUDN University) (Russian Federation) (ORCID ID: 0000-0003-3381-9939) (e-mail: [1032192409@rudn.ru](mailto:1032192409@rudn.ru)).



DOI: 10.22363/2312-8313-2022-9-4-384-390

Обзорная статья / Review article

## Контент-анализ в рамках сетевого подхода к исследованию основ российской государственности в доромановский период

В.А. Осипов  

Российский университет дружбы народов,  
117198, Россия, Москва, ул. Миклухо-Маклая, 6

 [vityaosipov@gmail.com](mailto:vityaosipov@gmail.com)

**Аннотация.** Данная статья представляет вниманию читателя часть результатов комплексного исследования основ российской государственности с применением сетевого подхода, касающуюся использования контент-анализа для преодоления ограничений концепции политических сетей как концепции мезоуровня. Целью статьи является обзор метода и методики контент-анализа в контексте применения сетевого подхода при исследовании становлений государственности России в доромановский период. Помимо обоснования использования контент-анализа рассматриваются современное программное обеспечение, его возможности и методики работы. На основании предоставленных данных делаются выводы о возможности эффективного использования контент-анализа в качестве дополнительного инструмента сбора и формирования базы данных для дальнейшего построения сетевых моделей. На наш взгляд, материал статьи может быть также полезен широкому кругу исследователей, планирующих использовать контент-анализ в исследованиях государства и общества.

**Ключевые слова:** сетевой подход, контент-анализ, методология, методика, программное обеспечение, Dedoose, основы государственности, Россия, доромановский период

**Заявление о конфликте интересов:** Автор заявляет об отсутствии конфликта интересов.

**Благодарности:** Исследование подготовлено за счет средств Минобрнауки РФ (проект FSSF-2022-0015 «Основы российской государственности: политологический анализ истории становления российского государства в доромановский период»).

### История статьи:

Поступила в редакцию: 01.09.2022. Принята к публикации: 30.10.2022.

### Для цитирования:

*Осипов В.А.* Контент-анализ в рамках сетевого подхода к исследованию основ российской государственности в доромановский период // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Государственное и муниципальное управление. 2022. Т. 9. № 4. С. 384–390. <https://doi.org/10.22363/2312-8313-2022-9-4-384-390>

© Осипов В.А., 2022



This work is licensed under a Creative Commons Attribution 4.0 International License  
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/legalcode>

# Content Analysis Within the Framework of a Network Approach to the Study of the Foundations of Russian Statehood in the pre-Romanov Period

Victor A. Osipov  

Peoples' Friendship University of Russia (RUDN University),  
6, Miklukho-Maklaya str., Moscow, Russian Federation, 117198

 vityaosipov@gmail.com

**Abstract.** This article presents to the reader's a part of the results of a comprehensive study of the foundations of Russian statehood using a network approach, including the use of content analysis to overcome the limitations of the concept of political networks as a meso-level concept. The purpose of the article is to review the method and methodology of content analysis in the context of applying the network approach to the study of the formation of Russian statehood in the pre-Roman era. In addition to justifying the use of content analysis, modern software, its capabilities and methods of work are considered. Based on the data provided, conclusions are drawn about the possibility of effective use of content analysis as an additional tool for collecting and forming a database for further building network models. In our opinion, the material of the article can also be useful to a wide range of researchers who plan to use content analysis in studies of the state and society.

**Keywords:** network approach, content analysis, methodology, technique, software, Dedoose, foundations of statehood, Russia, pre-Romanov period

**Conflicts of interest:** The author declared no conflicts of interest.

**Acknowledgements:** The research was prepared at the expense of the Ministry of Education and Science of the Russian Federation (Project FSSF-2022-0015 "Fundamentals of Russian Statehood: a political analysis of the history of the formation of the Russian state in the Pre-Romanov period").

## Article history:

The article was submitted on 01.09. 2022. The article was accepted on 30.10.2022.

## For citation:

Osipov V.A. Content Analysis Within the Framework of a Network Approach to the Study of the Foundations of Russian Statehood in the pre-Romanov Period. *RUDN Journal of Public Administration*. 2022;9(4):384–390. <https://doi.org/10.22363/2312-8313-2022-9-4-384-390>

Концепции мезоуровня часто и оправдано имеют в себе целый ряд ограничений, в первую очередь методологического характера. Хотелось бы обратить внимание, что в рамках сетевого подхода, о котором пойдет речь далее, под мезоуровнем понимается не особый уровень предметного поля или исследовательской области, а скорее место самой концепции в системе иных научных концепций и теорий. Это своего рода встроенное положение, в конечном счете, позволяет яснее представлять и очерчивать рамки аналитических и объяснительных возможностей концепции. Таким образом на первый план выходит поиск смежных методов и концепций, во взаимосвязи с которыми сетевой анализ дополняется необходимым инструментарием в процессе получения необходимых данных, а затем в процессе объяснения тех или иных полученных результатов. В данной статье мы рассмотрим контент-анализ

как одни из таких методов, позволяющих получить и систематизировать эмпирические данные для их последующего анализа.

На данном этапе хотелось бы привнести некоторую ясность и контекст, объясняющий необходимость обращения к подобным вопросам. Представленные к рассмотрению в данной статье вопросы возможности применения сетевого подхода и контент-анализа являются частью коллективного комплексного исследовательского проекта по изучению основ государственности России в доромановский период, старт которому был дан во второй половине 2022 года на базе кафедры государственного и муниципального управления РУДН. Комплексность исследования была обусловлена постановкой разноплановых задач, среди которых в рамках данной статьи — рассмотрение непосредственно инструментария сетевого подхода в обозначенном временном и географическом контексте, сравнительный анализ отдельных временных периодов в промежутке от времен формирования древнерусского государства до первого правителя России из рода Романовых на предмет доступности различного рода источников информации, а также оценка методологических и методических особенностей работы с доступными источниками.

Именно последний аспект стал отправной точкой для подготовки и публикации данной статьи. Дело в том, что дизайн исследования и правильная подобранные методы и методика сбора данных — одни из главных ключей к успешному проведению сетевого анализа. В случае же изучения исторических контекстов тех или иных политических процессов целый ряд методов сбора данных, такие как опрос «снежный ком», экспертное и интервью и др., оказываются недоступными. В рамках нашего группового исследовательского проекта, равно как для политических антропологов или историков, основными источниками становятся сохранившиеся письменные источники и результаты трудов археологов, а в отдельных случаях результаты лабораторных анализов с применением радиоуглеродных, палеомагнитных и иных методов определения возраста находок или методов археогенетики для определения и сравнения целого ряда показателей на основе анализа ДНК [1]. Последнее, например, оказало наибольшее влияние на нормандскую теорию образования Руси и изучение династии Рюрика [2].

Итак, с учетом необходимости исследования отдаленного периода политической истории государства (в случае нашего проекта — VIII–XVI века отечественной истории) и решения использовать инструментарий сетевого анализа первым шагом после постановки исследовательских задач стал вопрос о формировании базы данных об участниках политической коммуникации и связях между ними. Если при этом сам ученый или члены его коллектива не являются специалистами в области филологии или археологии, что позволяет работать с первоисточниками и новыми находками, его работа будет сосредоточена на переводах древних текстов и вторичных данных исследований. В обоих случаях, учитывая научные публикации по итогам археологических работ, речь идет о работе с массивами текста и в отдельных случаях

с цифровыми копиями изображений. Именно в связи с этим возникает необходимость обращения к различным типам контент-анализа.

В зависимости от авторского дизайна исследования это может быть количественный, качественный или смешанный типы контент-анализа. Например, количественный анализ позволит выявить участников сети, а качественный — провести более глубокое изучение характера связей или дифференцировать политические, культурные, экономические и иные типы связей.

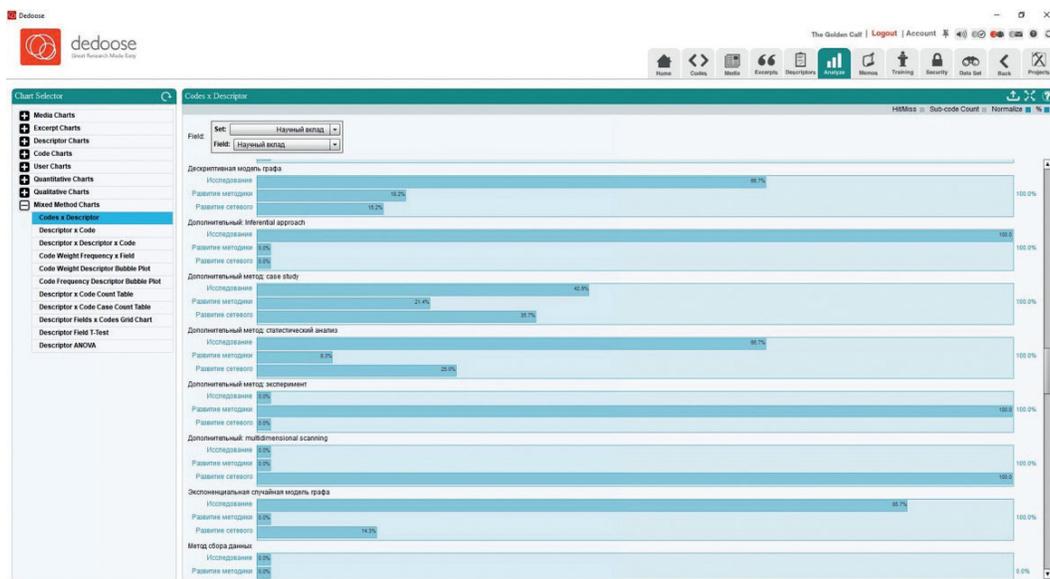
Переходя к вопросу о выборе доступных современных программ по контент-анализу, хочется обратиться к результатам подобного выбора в рамках иного коллективного проекта в 2021 году совместно с А.С. Шерстобитовым и Н.А. Зариповым, где контент-анализ хоть и не был использован для последующего построения моделей политических сетей, но позволил провести метаанализ и оценку объяснительных возможностей сетевого подхода на основе рассмотрения пула публикаций по сетевому анализу. Важный, на наш взгляд, аспект использования современных программ по контент-анализу открывается исследователю по мере овладения их инструментарием и практике использования. Так, на основе нашего опыта использования компьютерной программы для контент-анализа Dedoose<sup>1</sup> можно сделать вывод о ее возможностях не только как инструмента сбора данных, но и как инструмента, способного повысить объяснительный потенциал вашего исследования за счет встроенных аналитических механизмов и типов визуализаций.

В процессе обсуждения и выбора программ контент-анализа изначально рассматривались наиболее известные atlas.ti и nvivo, с которыми мы уже работали ранее, однако затем было предложено рассмотреть, более современную программу, хоть и еще не так активно используемую в отечественных исследованиях — кросс-платформенное приложение для качественного и смешанных исследовательских методов работы как с текстами (в различных форматах), так и картинкам, видео, аудио, загружаемыми таблицами и др. форматами. Такой спектр доступных для анализа форм источников информации доступен далеко не в каждой программе. Также Dedoose предлагает возможности совместной работы над проектом с применением облачных сервисов и возможность иметь доступ к проекту с различных устройств как с установленной программой, так и в браузере. Сильной стороной Dedoose также, на наш взгляд является его постоянное развитие и поддержка, тогда как некоторые программы как контент, так и сетевого анализа уже не получают обновления и исправления от команды разработчиков. Возможно, исследователи, перед которыми встает выбор программного обеспечения для своего проекта, также найдут важным именно научный уклон данной программы (доступен 30 дней ознакомительного периода со всеми функциями для образовательных и научных целей), активно развивающееся сообщество пользователей и доступные обучающие программы. В некоторых российских

<sup>1</sup> См.: официальный сайт Dedoose. URL: dedoose.com

вузах уже появляются обучающие курсы по использованию данной программы в своих исследованиях.

С разработанной нами методикой и подбором встроенных инструментов постанализа и визуализации результатов можно ознакомиться в нашей прошлой статье в тематическом номере научного журнала «Политическая наука», посвященном сетевому анализу [3]. На рисунке можно увидеть интерфейс программы на этапе программного смешанного постанализа собранных нами данных.



**Рис. 1.** Интерфейс Dedoose на этапе смешанного анализа по типу код-дескриптор  
 Источник: исследование авторского коллектива, 2021

**Fig. 1.** Dedoose interface at the stage of mixed analysis by code-descriptor type  
 Source: team of authors' research, 2021

Для более глубокого экскурса в контент-анализ подойдет опубликованное также в 2021 году 3-е издание одного из наиболее целостных и систематизированных пособий по контент-анализу Е.Я. Таршыс «Контент-анализ: Принципы методологии. (Построение теоретической базы. Онтология, аналитика и феноменология текста. Программы исследования)» в которой помимо рассмотрения основ методологии автором проводится актуализация и рефлексия метода с учетом современных проблем и перспектив его развития [4].

Тем не менее, при всем внимании к методам и методике исследования очень важным считаем замечание кандидата исторических наук, старшего преподавателя кафедры экономической социологии ВШЭ Н.В. Конрой об опасности банализации исследований и концентрации на самом построении сетевых моделей [5. С. 42], что во многом созвучно с нашими выводами о кризисе объяснительных возможностей сетевого анализа [3]. Работа Н.В. Конрой также представляет особый интерес для исследователей пла-

нирующих использовать сетевой анализ в исследованиях исторического, политологического и политики-антропологического характера, так как дает представление о генезисе подхода в данных научных областях с 40-х годов XX века по настоящее время, оценку его эффективности, спектр существующих проблем и трудностей использования [5].

На основании нашего опыта контент-анализ может эффективно использоваться в качестве дополнительного инструмента сбора и формирования базы данных для дальнейшего построения сетевых моделей. А дальнейший опыт совмещения контент-анализа и сетевого анализа в вопросах методологии, на наш взгляд, может указать на пути преодоления описанных выше кризисных явлений методологии. В рамках продолжения исследования основ российской государственности, после количественного анализа доступных источников, мы укажем на наиболее подходящие для сетевого анализа исторические периоды и протекающие политические процессы.

### БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Пилипенко А.С., Трапезов Р.О., Черданцев С.В. и др. Исследование генетического состава носителей староалейской культуры: постановка проблемы и первые результаты анализа варибельности мтДНК // Теория и практика археологических исследований. 2020. № 4(32). С. 109–122. [https://doi.org/10.14258/tpai\(2020\)4\(32\).-08](https://doi.org/10.14258/tpai(2020)4(32).-08)
2. Margaryan A., Lawson D.J., Sikora M. et al. Population Genomics of the Viking World // Nature. 2020. 585. P. 390–396. <https://doi.org/10.1038/s41586-020-2688-8>
3. Конрой Н.В. Сетевой анализ в антропологии: история и современность / Инновации в антропологии: новые направления, объекты и методы в российских антропологических исследованиях. М.: Институт этнологии и антропологии РАН, 2015. С. 35–58.
4. Таршиц Е.Я. Контент-анализ: Принципы методологии. (Построение теоретической базы. Онтология, аналитика и феноменология текста. Программы исследования). Изд. 3-е. М.: URSS, 2021. 174 с.
5. Шерстобитов А.С., Осинов В.А., Зарипов Н.А. Проблемы и перспективы сетевого подхода к анализу политики: развитие теории и методов или тщетные поиски «золотого теленка»? // Политическая наука. 2021. № 4. С. 60–91. <https://doi.org/10.31249/poln/2021.04.03>

### REFERENCES

1. Pilipenko A.S., Trapezov R.O., Cherdantsev S.V. et al. Issledovanie geneticheskogo sostava nositelei staroaleiskoi kul'tury: postanovka problemy i pervye rezul'taty analiza variabel'nosti mtDNK [The Genetic Composition of the Staroaleisk Culture Population: Statement of the Problem and First Results of mtDNA]. *Theory and Practice of Archaeological Research*. 2020; 4(32): 109–122. [https://doi.org/10.14258/tpai\(2020\)4\(32\).-08](https://doi.org/10.14258/tpai(2020)4(32).-08) (In Russ.).
2. Margaryan A., Lawson D.J., Sikora M. et al. Population Genomics of the Viking World. *Nature* 2020;585:390–396. <https://doi.org/10.1038/s41586-020-2688-8>
3. Konroy N.V. Setevoi analiz v antropologii: istoriya i sovremennost'. *Innovatsii v antropologii: novye napravleniya, ob'ekty i metody v rossiiskikh antropologicheskikh issledovaniyakh* [Network Analysis in Anthropology: History and Modernity. *Innovations in Anthropology: New Directions, Objects and Methods in Russian Anthropological Research*]. Moscow: Institute of Ethnology and Anthropology RAS; 2015: 35–58 (In Russ.).

4. Tarshis E.Ya. *Kontent-analiz: Printsipy metodologii. (Postroenie teoreticheskoi bazy. Ontologiya, analitika i fenomenologiya teksta. Programmy issledovaniya)*. [Content Analysis: Principles of Methodology. (Building a Theoretical Base. Ontology, Analytics and Phenomenology of the Text. Research Programs)]. Ed. 3rd. Moscow: URSS; 2021: 174 (In Russ.).
5. Sherstobitov A.S., Osipov V.A., Zaripov N.A. Problemy i perspektivy setevogo podkhoda k analizu politiki: razvitie teorii i metodov ili tshchetnye poiski «zolotogo telenka»? [The Issues and Outlook of the Network Approach to Policy Analysis: Development of the Theory and Methods or the Frustrated Search for the ‘Golden Calf’?] *Political science*. 2021;4:60–95. <https://doi.org/10.31249/poln/2021.04.03> (In Russ.).

**Информация об авторе:**

*Виктор Анатольевич Осипов* — кандидат политических наук, ассистент кафедры государственного и муниципального управления Российского университета дружбы народов (ORCID ID: 0000-0002-3643-9280) (e-mail: [vityaosipov@gmail.com](mailto:vityaosipov@gmail.com)).

**Information about the author:**

*Victor A. Osipov* — PhD in Political Science, Assistant of the Department of Public Administration of the Peoples’ Friendship University of Russia (RUDN University) (Russian Federation) (ORCID ID: 0000-0002-3643-9280) (e-mail: [vityaosipov@gmail.com](mailto:vityaosipov@gmail.com)).



## АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

### CURRENT PROBLEMS OF PUBLIC ADMINISTRATION

DOI: 10.22363/2312-8313-2022-9-4-391-400

Научная статья / Research article

#### Центры управления регионом как новая форма управленческой деятельности

К.Ю. Большакова  , А.В. Климова 

Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики»,  
101000, Россия, Москва, Мясницкая ул., 20

 [kybolshakova@hse.ru](mailto:kybolshakova@hse.ru)

**Аннотация.** В статье исследуется малоизученная тема о современной форме регионального управления, основанной на межведомственной коммуникации. На примере Центров управления регионами (ЦУР) авторы исследуют формирование новой концепции публичного управления. В ее основу положены этика цифровизации, анализ социальных сетей, а также несколько теорий: акторно-сетевая, фигурации и фрактально-эволюционная концепция. Внедрение механизмов онлайн и сетевого взаимодействия формирует проактивные связи между населением и властью и ведет к повышению доверия и эффективности управления. Проведены эмпирическое исследование на основе интервью с сотрудниками подразделений, непосредственно связанных с деятельностью ЦУР, сравнение, анализ документов и статистических данных. В результате исследования и практического опыта работы с ЦУР сделаны выводы о важности сетевого подхода при организации государственного управления, где данные учреждения могут стать полноценным инструментом как часть новой парадигмы New Public Government (NPG). При этом важную роль должны сыграть повышение уровня цифровой зрелости населения — с одной стороны, а другой — готовность самой системы к перестройке на всех уровнях.

**Ключевые слова:** центр управления регионом, платформа обратной связи, социальные сети, сервисное государство, сетевое государство

**Заявление о конфликте интересов:** Авторы заявляют об отсутствии конфликта интересов.

#### История статьи:

Поступила в редакцию: 01.05.2022. Принята к публикации: 18.10.2022.

#### Для цитирования:

Большакова К.Ю., Климова А.В. Центры управления регионом как новая форма управленческой деятельности // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Государственное и муниципальное управление. 2022. Т. 9. № 4. С. 391–400. <https://doi.org/10.22363/2312-8313-2022-9-4-391-400>

© Большакова К.Ю., Климова А.В., 2022



This work is licensed under a Creative Commons Attribution 4.0 International License  
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/legalcode>

# Regional Management Centers as a New Form of Management Activity

Kseniya U. Bolshakova  , Anna V. Klimova 

HSE University,  
20, Myasnitskaya str., Moscow, Russian Federation, 101000

 kybolshakova@hse.ru

**Abstract.** The article explores a little-studied topic about the modern form of regional governance based on interdepartmental communication. On the example of the Regional Management Centers (RMC) as a modern form of communication among different departments and of an informational interaction among citizens and authorities, the authors analyze the ways of forming a new public management concept, based on actors-network concept and digitalization ethics, the analysis of social networks, the concept of figuration and the fractal evolutionary concept. The authors assume that the introduction of mechanisms of an online interaction and networking creates proactive connections between citizens and authorities and increases the level of confidence and the management efficiency. The empirical data were collected through a range of interviews with representatives of different departments directly linked with the RMC activity, as well as through the documents analysis and descriptive statistics. As a result of the study, the authors draw conclusions about the importance of a network approach in the organization of public administration, where the SDGs can become a full-fledged tool as part of the new paradigm of New Public Government (NPG). At the same time, the important goals are both increasing the level of digital maturity of the population and the readiness of the system itself for restructuring at all levels.

**Keywords:** Regional Management Centers (RMC), the feedback platform, social networks, service state, network state

**Conflicts of interest:** The authors declared no conflicts of interest.

## Article history:

The article was submitted on 01.05.2022. The article was accepted on 18.10.2022.

## For citation:

Bolshakova K.U., Klimova A.V. Regional Management Centers as a New Form of Management Activity. *RUDN Journal of Public Administration*. 2022;9(4):391–400. <https://doi.org/10.22363/2312-8313-2022-9-4-391-400>

## Введение

**Цель** данной статьи определена не только обобщением новых коммуникационных решений в виде Центров управления регионами (ЦУР), но и их влиянием как инструмента сетевого управления на качество обратной связи с населением и эффективность регионального управления.

**Предметом** анализа является организуемая сетевая структура ЦУР как инструмент эффективных коммуникаций между государством и обществом, управления и оценки деятельности региональных органов власти, создаваемый автономной некоммерческой организацией (АНО) «Диалог-Регионы».

**Задачами** исследования стали, с одной стороны, анализ акторно-сетевой организации управления через ЦУР. С другой — исследование влияния поступающих данных на принятие решений о развитии субъектов по всем направлениям финансово-хозяйственной деятельности и социально-экономического развития.

**Гипотезы** исследования сформулированы следующим образом: регулярный обмен лучшими практиками и внедрение механизмов онлайн взаимодействия формирует проактивные связи между населением и властью и ведет к повышению доверия населения и эффективности управления (Н1); сетевой подход, основанный на сборе и обработке управленческой информации и обратной связи при помощи развертывания системы ЦУР, является наиболее релевантным инструментом в оценке деятельности органов власти, их регуляторной функции (Н2); низкий уровень цифровой зрелости населения влияет на эффективность использования и внедрения инструментов ЦУР (Н3).

Появление Центров управления регионами продиктовано необходимостью консолидации разрозненных информационных потоков, исходящих от населения по цифровым каналам коммуникации, и созданием современного цифрового инструмента регионального управления для решения вопроса неэффективной работы исполнительных органов на местах, контроля и повышения информационной прозрачности деятельности региональной власти для правительства и администрации президента и предотвращения возникновения таких ситуаций в будущем.

В настоящее время эти сетевые структуры претендуют на роль проводников в достижении цифровой трансформации страны — одной из национальных целей развития России до 2030 г.

### **Сетевая организация государственного управления в условиях цифровизации**

В современных условиях на первый план выступают технологии больших данных (BigData), искусственного интеллекта, блокчейн, технологии дополненной и виртуальной реальности, интернет-вещей. В их основе лежит сетевая структура, которая позволяет перестроить процессы на базе социотехнических систем. Распространение сетевых организаций связано, в первую очередь, с потребностью государственных структур быть адаптивными, а следовательно, необходимо объединять ресурсы, знания и решения от разных организаций для адекватного предоставления государственных услуг гражданам [1. С. 641].

Несмотря на существующие риски сетевого управления (разное восприятие важности целей сетевой организации, культурные различия, потеря самостоятельности, большие усилия и затраты на координацию, снижение уровня ответственности и др.), оказалось, что в современных условиях концепция New Public Management «не удовлетворяет требованиям к организации публичного управления, что предусматривает поиск новых методологических подходов к его организации» [2. С. 101].

В настоящее время в обществе уже сформировался запрос на сетевую коммуникацию с властью, и он будет только усиливаться. Между тем в России взаимодействие отечественных государственных и негосударственных акторов скоординировано не в полной мере. По мнению авторов, так,

в том числе, происходит из-за недостаточного использования возможностей социальных медиа. Вместе с тем ЦУР, являясь элементами акторно-сетевых пространств и управления, развивают работу по изучению и постоянному мониторингу информационного цифрового поля.

### **Исследование**

Для решения исследовательских задач нами были проведены интервью с представителями различных органов власти, Администрации Президента РФ, АНО «Диалог-Регионы», собраны и обобщены отчетные материалы, использованы верификационный и фальсификационный методы.

Основу исследования составляет метод опроса в форме 4-х полуструктурированных интервью. Полевой этап проведен в августе–сентябре 2021 г. со следующими респондентами:

1. Администратором развития Платформы обратной связи (ПОС) Анатолием Курмановым (далее — Р1);
2. Первым заместителем генерального директора АНО «Диалог-Регионы» Кириллом Истоминым (Р2);
3. Экспертом Администрации Президента РФ (Р3);
4. Руководителем ведомственного проекта Минстроя России «Умный город» Еленой Семеновой (Р4).

Интервью включало 22 открытых вопроса, которые разделены по блокам, касающимся целей и задач создания Центров управления регионами, основному функционалу, анализу структуры и формату работы. Ответы респондентов помогли проверить выдвинутые авторами гипотезы и сделать выводы о функционировании ЦУР как новом механизме публичной коммуникации.

Систематизирован и использован накопленный практический материал, полученный в ходе работы одного из авторов в АНО «Диалог Регионы», проведен качественный анализ информации, предоставленной данной организацией.

### **ЦУР как новая форма государственного управления и взаимодействия с обществом**

Работу (с разной степенью качества) с обращениями граждан в социальных сетях региональные власти начали проводить примерно с 2012 г. Появление во всех субъектах страны Центров управления регионами стало очередным этапом в развитии новых форматов их управленческой и коммуникационной активности. Пробразом Центров управления регионами стал ЦУР Московской области, появившийся в начале 2020 г., к концу того же года формирование подобных структур завершилось во всех субъектах РФ.

Официальное определение предмету исследования дано в Постановлении Правительства РФ № 1844 от 16 ноября 2020 г. «Центр управления регионом —

формируемый в субъекте РФ проектный офис, создание и деятельность которого регламентируются нормативным правовым актом субъекта» [3].

С развитием практической деятельности ЦУР эксперты дают этим структурам свои определения. Так, например, А. Курманов рассматривает их как «драйвер не только цифровой трансформации [страны], но и как драйвер проектного управления». К. Истомин считает ЦУР «центрами интернет-коммуникаций по всем вопросам», на основании данных которых принимаются управленческие решения. Эксперт АП РФ также определил их как «вспомогательный инструмент, который позволяет органам власти и руководителям, которым эта информация предоставляется, принимать те или иные управленческие решения». Е. Семенова определила ЦУР как центр аккумуляции связанных данных, помогающий избежать «отраслевых колодцев» и решить различные проблемы за счет оптимизации процессов и ухода от дополнительного финансирования.

### Цели и задачи организации ЦУР

В практике реализации управления и коммуникации с помощью ЦУР сложились два подхода к их организации: типовой (распространение однотипных форматов управления для каждой структуры) и сетевой (неиерархическая структура, основанная на горизонтальных связях), а также к пониманию целей создания подобных организаций.

Курманов А., указывает на то, что целью Центров управления регионами в перспективе является человекоцентричность, в основу которой положена идеология «предвидения» государством потребности граждан. Он указывает на важность сетевого и типового подхода анализа проблем для унификации и ускорения их решения, что должно в перспективе помочь быстро реагировать на потенциальную угрозу и повысить эффективность работы региональных органов власти. Однако К. Истомин, напротив, уверен, что губернатор сам должен определять формат работы, исходя из ситуации в конкретном регионе, и погружать ЦУР в те процессы, которые считает первостепенными. АНО «Диалог-Регионы» как головная структура собирает и анализирует ежеквартальные рейтинги работы Центров для понимания их вовлеченности в жизнь региона и эффективности совместной работы. Позиция авторов статьи заключается в том, что типовой подход в работе ЦУР применим и оправдан, однако с поправкой на особенности того или иного субъекта.

В интервью А. Курманов также сформулировал основную задачу, поставленную при создании центров, — сокращение сроков ответов и решения проблем граждан, создание «тепловых карт» регионов. К. Истомин главной задачей ЦУР сегодня считает «глобальную настройку интернет-коммуникации в регионах». В первую очередь речь идет о тех субъектах, где она не ведется на должном уровне. По его словам, ЦУР должны стать «единым окном» исполнения 59-ФЗ [«О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» — прим. авторов].

## Структура ЦУР

Мы считаем ЦУР одним из элементов акторно-сетевой системы управления, цель которых — обеспечение эффективных коммуникаций между государством и гражданами, и это находит отражение в основных видах деятельности ЦУР. В его структуре сегодня существует три основных блока: аналитики, информирования, обратной связи. Так, аналитический блок занимается предиктивной аналитикой (предвидением восходящих трендов), эскалацией на губернатора, подготовкой еженедельного среза ситуации в регионе, помощью с управленческими решениями на основе собранных данных. Их КРІ — обеспечение аналитикой не менее половины управленческих решений в регионе.

Второй блок в структуре — информационный. Он связан с работой интернет-коммуникаций, ведением официальных (госпабликов) и неофициальных коммуникационных каналов органов власти и их сопровождение, включающих брендинг, таргетинг, социологию. Этот блок достаточно закрытый, и включает в себя федеральные и региональные задачи. По словам Истомина К., в «открытой» части в госпабликах ЦУР информируют граждан о способах подачи обращений, социально-экономической повестке, повестке президента, голосованиях и прочим вопросам. В настоящее время, по его словам, АНО «Диалог-Регионы» фиксирует увеличение доли обращения граждан через официальные паблики госорганов с 10 % до 40 % за минувший год. Он отметил, что в скором времени планируется полностью перевести коммуникацию с населением на эти площадки.

Третье направление работы ЦУР — обратная связь, которая делится на три категории: трудно решаемые вопросы (примерно 15 % от всех обращений), к ним относятся обращения, предполагающие выделение дополнительного финансирования или внесения изменения в нормативно-правовые акты; быстро решаемые или фаст-треки (50 %), и простое информирование (появление) тех или иных изменений и инициативах региональной власти (35 %).

От ЦУР требуется не только настроить коммуникацию между чиновниками и местными жителями, но и перевести ее в онлайн. По данным АНО «Диалог-Регионы», в среднем в месяц порядка 470 тыс. обращений по всей стране, усредненное количество в день — более 15 тыс. Это сообщения, поступающие из соцсетей в систему «Инцидент Менеджмент» и обращения в «Госуслуги. Решаем вместе». После появления ЦУР, несмотря на заметное увеличение количества обращений с начала года, оперативность их отработки заметно возросла. Так, если в январе — мае 2020 г. скорость ответов в сети составляла в среднем 8 ч, то за тот же период 2021 г. — 4 ч 50 мин на первичный ответ [из аналитических материалов, представленных АНО «Диалог-Регионы» — прим. авторов]. Если необходимо показать человеку реакцию на его обращение, то отвечают по установленным скриптам сразу. А если требуется конкретное и быстрое решение запроса, то сообщают о том, что проблема взята в работу, указываются сроки ее решения. В 2021 г. по проблемам, не требующим серьезного финансирования, в субъектах при помощи ЦУР

вышли на срок решения в 10 дней. Притом, что в 2020 г. он составлял в среднем 28 дней. Важно отметить, что скорость стала не единственным критерием оценки. Смотрят также на содержательность и качество ответа, в том числе даже на наличие приветствия [из аналитических материалов, представленных АНО «Диалог-Регионы» — прим. авторов].

По данным АНО «Диалог-Регионы», к 2024 г. доля обращений, которые будут обрабатываться с использованием автоматизированной системы, должна вырасти с 5 до 50 %. Доля ведомств, взаимодействующих с гражданами в социальных сетях, — с 5 до 60 %. И с 10 до 100 % должна вырасти доля решений, принимаемых с участием жителей через Платформу обратной связи (ПОС), действующей на базе «Госуслуг» [из аналитических материалов, представленных АНО «Диалог-Регионы» — прим. авторов]. Таким образом, власть должна реагировать на каждую проблему, о которой жители расскажут в социальных сетях.

Практическим результатом работы ЦУР с обращениями граждан может служить кейс по теме решения вопроса с организацией бесплатного горячего питания для школьников младших классов. Как отметил А. Курманов, запуск сервиса платформы обратной связи на базе ЦУР стартовал в сентябре 2020 г., было дано 15 дней на обработку заявлений родителей. Тогда поступило 2662 обращения по этой теме. С применением инструментов стала заметна динамика по убыванию количества недовольных родителей, имеющих те или иные вопросы. К апрелю 2021 г. поступило всего 538 таких обращений [4].

По информации АНО «Диалог-Регионы», сегодня все без исключения ЦУР представляют аналитические документы руководству всех регионов РФ, большинство из них регулярно принимают участие в заседаниях региональных правительств с докладами.

### Участие граждан в управлении через ЦУР

В 2012 г. Фондом общественного мнения проводилось исследование, в котором было отмечено, что «электронными сервисными технологиями пользуются лишь 6 % россиян. Потенциально к активному взаимодействию с государственной властью были готовы около 20 % респондентов (НЗ)» [5. С. 50].

К 2021 г., с внедрением цифровых сервисов и иной организации работы региональных органов исполнительной власти, мы констатируем кардинальное изменение ситуации. В апреле АНО «Диалог-Регион» провел исследование среди 1300 респондентов, жителей всех субъектов РФ, с помощью онлайн социологии. Согласно полученным данным 51 % населения отметило положительное влияние связанных с государством цифровых технологий на свою жизнь, 72 % наиболее позитивно оценивают интернет-портал государственных услуг. При этом 62 % респондентов доверяют информации, которую власть публикует в сети. Часть доверяет такой информации больше, чем из офлайн-источников, а 39 % респондентов имеют опыт общения с властью

на неформальных площадках, речь, прежде всего, идет о переписке и комментариях в соцсетях [из аналитических материалов, представленных АНО «Диалог-Регион» 2021 — прим. авторов]. Эту же тенденцию подтверждает и исследование, проведенное в 2021 г. НИУ ВШЭ к Международной конференции по проблемам развития экономики и общества: «85 % взрослого населения России (18–75 лет) доверяет цифровым сервисам государства, созданным на порталах госуслуг, МФЦ, ФНС России, ГИБДД» [6. С. 77].

Таким образом, после появления ЦУР стала заметна тенденция сокращения отработки обращений граждан и связанных с этим рисков. Благодаря Центрам управления регионами в каждом из них появилась тепловая карта, которая оперативно отображает статистику по обратной связи с жителями и наиболее острые вопросы субъекта, а на основе аналитики ЦУР принимаются системные решения. Следует отметить, что за 2021 год на основе данных ЦУР в девяти регионах были изменены нормативно-правовые акты, в семнадцати принято решение о смене подрядчиков или тарифов) [из аналитических материалов, представленных АНО «Диалог-Регионы» — прим. авторов].

### Заключение

Проведенное комплексное исследование темы появления новой формы управленческой деятельности в виде Центров управления регионами показало важность сетевого подхода при организации государственного управления, где данные структуры могут стать полноценным инструментом как часть новой парадигмы *New Public Government (NPG)*. При этом заметную роль должны сыграть повышение уровня цифровой зрелости населения — с одной стороны, а другой — готовность самой системы к перестройке на всех уровнях. Данный разрыв, как показало исследование, можно преодолеть за счет формирования проактивных связей между населением и властью, повышением уровня доверия с помощью регулярного обмена лучшими практиками и внедрения онлайн механизмов.

В настоящее время ЦУР являются лишь вспомогательным инструментом, создающим условия для органов власти и руководителей принимать те или иные управленческие решения, не являясь при этом полноценной элементом государственной власти. Их практическая значимость прослеживается в том, что на основе предоставляемой ЦУР информации руководители регионов могут принимать более релевантные управленческие решения. Во главе угла становятся децентрализация власти, развитие горизонтальных связей, минимизация государственных функций, компетентностный управленческий принцип.

При системном подходе и правильной расстановке акцентов в решении экономических, политических и социальных проблем в регионах, динамике их влияния на все сферы общества, Центры управления регионами имеют весомый потенциал стать формой государственного управления в рамках обновленных концепций публичного управления.

## БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Provan K.G., Lemaire R.H. Core Concepts and Key Ideas for Understanding Public Sector Organizational Networks: Using Research to Inform Scholarship and Practice // *Public Administration Review*. 2012. Vol. 72. № 5. P. 638–648. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2012.02595.x>
2. Зотов В.В., Василенко Л.А. Влияние цифровизации на трансформацию методологии публичного управления // *Управленческое консультирование*. 2021. № 5. С. 98–109. <https://doi.org/10.22394/1726-1139-2021-5-98-109>
3. Постановление Правительства РФ от 16.11.2020 № 1844 «Об утверждении Правил предоставления субсидии из федерального бюджета автономной некоммерческой организации по развитию цифровых проектов в сфере общественных связей и коммуникаций «Диалог Регионы» на создание и обеспечение функционирования в субъектах Российской Федерации центров управления регионов и Правил создания и функционирования в субъектах Российской Федерации центров управления регионов».
4. Курманов А.А. ЦУР в умном городе. Инструкция по применению. Доклад на форуме. Белгород, апрель 2021. URL: <https://smartforum.gorodsreda.ru>. Дата обращения: 23.04.2022.
5. Кравченко А.Г. Концепция сетевого управления государством в России // *Северо-Кавказский юридический вестник*. 2012. № 1. С. 48–50.
6. Дмитриева Н.Е., Жулин А.Б., Артамонов П.Е., Титов Э.А. Оценка цифровой готовности населения России // докл. к XXII Апр. междунар. науч. конф. по проблемам развития экономики и общества, Москва, 13–30 апр. 2021. М.: Изд. дом Высшей школы экономики, 2021. 86 с.

## REFERENCES

1. Provan K.G., Lemaire R.H. Core Concepts and Key Ideas for Understanding Public Sector Organizational Networks: Using Research to Inform Scholarship and Practice. *Public Administration Review*. 2012; 72(5): 638–648. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2012.02595.x>
2. Zotov V.V., Vasilenko L.A. Vliyanie tsifrovizatsii na transformatsiyu metodologii publichnogo upravleniya. Upravlencheskoe konsul'tirovanie [The Digitalization Influence on the Transformation of Public Administration Methodology]. *Administrative Consulting*. 2021; (5): 98–109. <https://doi.org/10.22394/1726-1139-2021-5-98-109> (In Russ.).
3. Ob utverzhdenii Pravil predostavleniya subsidei iz federal'nogo byudzheta avtonomnoi nekommercheskoi organizatsii po razvitiyu tsifrovyykh proektov v sfere obshchestvennykh svyazei i kommunikatsii "Dialogue Regiony" na sozhdanie i obespechenie funktsionirovaniya v sub"ektakh Rossiiskoi Federatsii tsentrov upravleniya regionov i Pravil sozdaniya i funktsionirovaniya v sub"ektakh Rossiiskoi Federatsii tsentrov upravleniya regionov. *Postanovlenie Pravitel'stva RF* [On Approval of the Rules for the Provision of Subsidies from the Federal Budget to the Autonomous Non-profit Organization for the Development of Digital Projects in the Field of Public Relations and Communications «Dialogue Regions» for the Creation and Operation of Regional Control Centers in the Constituent Entities of the Russian Federation and the Rules for the Creation and Operation of Regional Control Centers in the Constituent Entities of the Russian Federation] *Resolution of the Government of the Russian Federation* of November 16. 2020 No. 1844.
4. Kurmanov A.A. *TsUR v umnom gorode. Instruktsiya po primeneniyu. Doklad na forumе. Belgorod, aprel'* [Smart City. Instructions for Use. Report at the Forum. Belgorod]. 2021. URL: <https://smartforum.gorodsreda.ru>. Accessed: 23.04.2022.
5. Kravchenko A.G. Kontseptsiya setevogo upravleniya gosudarstvom v Rossii [The Concept of Network Management of the State in Russia] *North Caucasian Legal Bulletin*. 2012; (1): 48–50 (In Russ.).

6. Dmitrieva N.E., Zhulin A.B., Artamonov R.E., Titov E.A. Otsenka tsifrovoi gotovnosti naseleniya Rossii. dokl. k XXII Apr. mezhdunar. nauch. konf. po problemam razvitiya ekonomiki i obshchestva, Moskva [Assessment of the Digital Readiness of the Population of Russia: reports. to XXII Apr. int. Scientific. Conf. on the Problems of Economic and Social Development]. Moscow: Ed. House of the Higher School of Economics, 2021: 86 p. (In Russ).

**Информация об авторах:**

*Большакова Ксения Юрьевна* — начальник Управления обучения и развития образовательной информационной системы АНО «Диалог Регионы», аспирант 2 курса Аспирантской школы по государственному муниципальному управлению Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики» (ORCID ID: 0000-0002-9730-6385) (e-mail: [kybolshakova@hse.ru](mailto:kybolshakova@hse.ru)).

*Климова Анна Викторовна* — кандидат социологических наук, доцент кафедры теории организаций департамента политики и управления факультета социальных наук Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики» (ORCID ID: 0000-0003-2487-6536) (e-mail: [aklimova@hse.ru](mailto:aklimova@hse.ru)).

**Information about the authors:**

*Kseniya Y. Bolshakova* — Head of the Department of Training and Development of the Educational Information System of ANO “Dialog Regions”, 2nd Year Postgraduate Student of the Postgraduate School of Public Administration, HSE University (Russian Federation) (ORCID ID: 0000-0002-9730-6385) (e-mail: [kybolshakova@hse.ru](mailto:kybolshakova@hse.ru)).

*Anna V. Klimova* — PhD in Sociology of Management, Associate Professor of the Department of Organizational Theory, School of Politics and Governance, HSE University (Russian Federation) (ORCID ID: 0000-0003-2487-6536) (e-mail: [aklimova@hse.ru](mailto:aklimova@hse.ru)).



DOI: 10.22363/2312-8313-2022-9-4-401-417

Научная статья / Research article

## Страновые особенности формирования национальной инновационной системы

Р.Д. Мухитдинов  

Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики»,  
101000, Россия, Москва, Мясницкая ул., 20

 [rmuhitdinov@hse.ru](mailto:rmuhitdinov@hse.ru)

**Аннотация.** Статья посвящена выявлению факторов и особенностей формирования национальной инновационной системы (НИС). Предметом исследования являются особенности национальной инновационной системы в различных странах. Отсутствие универсальной для всех стран модели эффективной НИС указывает на значимость данного исследования. Результатом исследования является выявление особенностей формирования НИС для ряда стран (кластеров), а также даны рекомендации по совершенствованию НИС с учетом данных особенностей. Для проведения исследования были использованы методы корреляционно-регрессионного анализа инновационных показателей по странам, данные по которым имеются в открытом доступе. Оценка и проверка адекватности применяемой модели определяется числового анализа полученных данных, а также путем экономической интерпретации. Корреляционно-регрессионный анализ производится отдельно для стран из разных кластеров, для того чтобы выявить особенности между ними. В качестве результата исследования выявлены связи между типом государственного правления, государственного вовлечения и высокотехнологичным производством (инновациями).

**Ключевые слова:** особенности национальной инновационной системы, роль государства в НИС, кластерный анализ инновационности стран, формирование эффективной НИС

**Заявление о конфликте интересов:** Автор заявляет об отсутствии конфликта интересов.

### История статьи:

Поступила в редакцию: 15.06.2022. Принята к публикации: 29.09.2022.

### Для цитирования:

Мухитдинов Р.Д. Страновые особенности формирования национальной инновационной системы // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Государственное и муниципальное управление. 2022. Т. 9. № 4. С. 401–417. <https://doi.org/10.22363/2312-8313-2022-9-4-401-417>

© Мухитдинов Р.Д., 2022



This work is licensed under a Creative Commons Attribution 4.0 International License  
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/legalcode>

# Features of Formation of National Innovation Systems in Different Countries

Rozdon J. Mukhitdinov  

HSE University,  
20, Myasnitskaya str., Moscow, Russian Federation, 101000

 rmuhitdinov@hse.ru

**Abstract.** The article examines the factors and features of the formation of the national innovation system (NIS). The subject of the study is the specifics of the national innovation system in different countries. The absence of a universal effective NIS model that is universal for all countries indicates the significance of this study. The result of the study is to identify the features of the formation of NIS for a number of countries (clusters), and recommendations for building an effective NIS in Russia. The article applies the methods of correlation and regression analysis of innovative indicators for countries for which data are available in the public domain were used. Evaluation and verification of the adequacy of the applied model is determined by numerical analysis of the data obtained, as well as by economic interpretation. Correlation and regression analysis are performed separately for countries from different clusters in order to identify features between them. The study revealed the links between the type of government, state involvement and high-tech production (innovation).

**Keywords:** features of the national innovation system, the role of the state in the NIS, cluster analysis, the formation of an effective NIS

**Conflicts of interest:** The author declared no conflicts of interest.

## Article history:

The article was submitted on 15.06.2022. The article was accepted on 29.09.2022.

## For citation:

Mukhitdinov R.J. Features of Formation of National Innovation Systems in Different Countries. *RUDN Journal of Public Administration*. 2022;9(4):401–417. <https://doi.org/10.22363/2312-8313-2022-9-4-401-417>

## Введение

Современные тенденции глобальной экономики непосредственно образом связаны с взаимозависимостью экономик стран, высокой степенью конкуренции, а также динамичным развитием технологий. В условиях неопределенности особый интерес представляют изменения в инновационном развитии стран, а также двигателей экономического роста, одним из которых являются инновации. Особую роль в национальной инновационной системе играет государство. Государственная инновационная политика ключевым образом влияет на формирование НИС, путем установления отношений между акторами НИС, которыми являются также бизнес и институты (исследовательские центры), стратегического ориентирования НИС, а также нормативно-правового регулирования.

Одной из главных исследовательских проблем НИС является неопределенность и отсутствие универсальной для всех стран модели эффективной НИС. Однако неопределенность присутствует во многих сферах деятельности государства. При наличии избытка информации одна из основных задач

современного государства заключается в трансформации неопределенности в управляемые риски путем проектирования и анализа имеющихся данных.

Большое количество исследований и стратегических разработок, посвященных формированию эффективной НИС в разных странах, проводится благодаря подразделениям ООН (OECD и UNIDO), Всемирного банка, а также Всемирной организации интеллектуальной собственности. Последняя в свою очередь вместе с Корнельским университетом и Международной бизнес-школой INSEAD разработали Глобальный индекс инноваций (ГИ), в котором ранжируются страны по уровню развития инноваций. Данный индекс состоит из семи субиндексов, имеющих заданный вес и рассчитываемых с помощью множества показателей. Исследуются следующие субиндексы:

1. институты;
2. человеческий капитал и исследования;
3. инфраструктура;
4. развитие внутреннего рынка;
5. развитие бизнеса;
6. развитие технологий и экономики знаний;
7. результаты творческой деятельности.

Ограничениями данного индекса является постоянное совершенствование методологии расчета индекса, которая менялась несколько раз за время существования ГИ. Ряд показателей рассчитываются оценочными методами, а удельные веса показателей и субиндексов делится пропорционально, что указывает на риск мультиколлинеарности и плохой обусловленности матрицы.

## Методология

Исследование направлено на тестирование следующих гипотез:

$H_1$  — Использование аналогичных методов формирования НИС в странах с разными моделями государственного управления отличаются по степени эффективности НИС.

$H_2$  — Национальная инновационная система эффективна тогда, когда в формировании НИС участвует не только государство.

Для подтверждения гипотез используется верификационный метод исследования, который заключается в использовании эконометрических методов анализа, путем анализа статистических данных и выявления зависимостей между номинальной зависимой переменной, в качестве которой используются данные высокотехнологичного производства<sup>1</sup>, а также ряда независимых переменных. В качестве независимых переменных используются: показатель типа государственного управления и подотчетности,

<sup>1</sup> United Nations Industrial Development Organization ( UNIDO ), Competitive Industrial Performance ( CIP ) database. URL: <https://data.worldbank.org/indicator/NV.MNF.TECH.ZS.UN> (дата обращения: 10.06.2022).

рассчитанного в рамках индекса качества государственного управления<sup>2</sup>, а также показатель доли расходов на исследования и инновации со стороны государства<sup>3</sup>.

Для удобства сравнения страны разделены на кластеры при помощи кластерного анализа, для которого рассчитывается расстояние между странами по следующей формуле:

$$d(x, y) = \sqrt{\sum_{i=1}^n (X_i - Y_i)^2}.$$

В рамках отдельных кластеров проводится корреляционно-регрессионный анализ, для выявления особенностей стран в тех или иных кластерах.

### Обзор литературы

Большинство исследований в сфере инноваций проводятся в сфере экономики. Основоположником теории инноваций принято считать американского экономиста Йозефа Шумпетера, который рассматривает инновации как инструмент предпринимательской активности, который способствует максимизации прибыли [1. С. 170]. Однако инновации являются важной частью социально-экономической сферы, здравоохранения, промышленности и других сфер, обеспечивающих экономический рост государства. В настоящее время концепция национальной инновационной системы (НИС) охватывает все основные составляющие инновационного процесса, включая организационные, социальные, политические и экономические факторы. Данную концепцию широко применяют, после принятия концепции НИС в ООН, исследователи и лица, принимающие решения на региональном, национальном и международном уровнях [2].

Эффективно функционирующая национальная инновационная система (НИС) является двигателем экономического развития страны. Государственная инновационная политика непосредственным образом влияет на функционирование НИС. В странах с эффективной НИС внимание уделяется не только на качественную государственную инновационную политику, но и на взаимодействие между акторами НИС (бизнес–государство–институты) и на страновые особенности, определяющиеся научно-техническим, экономическим, социальным и другими потенциалами и возможностями страны. Однако страны с менее эффективной НИС за частую пытаются перенять опыт более успешных стран, дублируя государственную инновационную политику, и не уделяют внимание страновым особенностям.

<sup>2</sup> The Worldwide Governance Indicators (WGI) database. URL: <http://info.worldbank.org/governance/wgi/#home> (дата обращения: 10.06.2022).

<sup>3</sup> The UNESCO Institute for Statistics (UIS) database. URL: <http://data.uis.unesco.org/Index.aspx> (дата обращения: 10.06.2022).

Ряд исследователей изучают НИС на примере отдельных стран, описывая преимущества НИС и недостатки в той или иной стране, пытаясь оценить эффективность НИС в исследуемой стране. Большое количество исследований эффективности НИС проводятся в странах восточной Европы, для фундаментального сдвига и адаптации к условиям инновационного развития стран западной Европы [3]. Таким же образом проводятся исследования в большинстве развивающихся стран, которые ориентируются на примеры развитых и высокотехнологичных стран, в основном на Китай, США, Германию, скандинавские страны и другие [4]. Распространены исследования посвященные анализу и интерпретации собранных данных путем сопоставления показателей по различным странам. [5–8] Результаты данных исследований и используемые данные крайне интересны для подтверждения первой гипотезы текущего исследования, которое заключается в том, что на эффективность применения аналогичных механизмов инновационной политики влияет также и модель государственного управления рассматриваемой страны.

Для изучения формирования НИС ряд исследователей используют описание опыта стран и на их примере дают рекомендации по формированию НИС. Например, в работах [9; 10] говорится об опыте развивающихся азиатских стран, которые должны развивать инновации в системообразующих секторах экономики, а не гнаться за такими опережающими странами, как Китай, Япония, Корея. Во многих исследовательских работах [11–13] с помощью данных международных организаций исследователи описывают текущую ситуацию НИС в странах и дается субъективная оценка рекомендациям ООН и других организаций. Как правило, в данных исследованиях описывается текущая ситуация в странах и не уделяется внимание особенностям стран и, в частности, модели государственного управления. Сравнение стран основывается на международных данных в основном стран одного региона или существенно различающихся в развитии и экономическому благосостоянию.

Интересным является работа «Эффективность национальных инновационных систем: пример Польши и Болгарии» [3]. В данной статье утверждается, что имеется ряд факторов, в той или иной степени влияющие на эффективность НИС, но среди данных факторов не выделяется модель государственного управления, хоть и описывается административное деление стран. В иной работе в качестве особенностей стран приводятся различия в регулировании интеллектуальной собственности и исторического накопленного знания [14]. Помимо этого некоторые исследователи рассматривают не страновые различия, а региональные, описывая их через территории, где происходит свободный трансфер знаний [15]. Указанные страновые особенности анализируются при помощи сбора или анализа существующих данных. Другие исследователи, опираясь на сложность выявления всех особенностей стран, пытаются описать различия НИС в конкретных странах. Сравнения могут быть по существующим технологическим различиям между конкретными странами (Британия, Австралия, Новая Зеландия) [16], могут сравниваться развитые страны между собой [17], а также сравнивать развитость отдельных

рынков [18]. Помимо этого, ряд исследователей в качестве особенностей НИС стран приводят упущения при реализации государственной инновационной политики, критикуя те или иные механизмы, которые рекомендуются пересмотреть или наладить под конкретную страну [19; 20]. Указанные исследования интересны для подтверждения второй гипотезы и указывают на различные страновые особенности. Однако во всех исследованиях практически не уделяется внимание ограничениям использования передового опыта ввиду данных особенностей.

Для изучения страновых особенностей формирования эффективной НИС ряд исследователей обращают внимание на взаимодействие между государством и иными акторами НИС, что интересно для подтверждения третьей гипотезы, которая полагает что эффективная НИС формируется при вовлеченности всех без исключения акторов НИС (государство–институты–бизнес). На примере Китая некоторые исследователи указывают на взаимодействие между акторами НИС через доминирующую роль государства используя статистические данные открытых источников [21]. Однако взаимодействие между акторами НИС исследуются в работах через изучение конкретных примеров (кейс), где изучается отдельно роль каждого актора. Исследователи разделяются во взглядах, и некоторые отдают главенствующую роль предпринимателям и бизнесу [22; 23], а некоторые уделяют главенствующую роль государственному аппарату [24; 25]. Однако во всех указанных работах не выделяется роль институтов ввиду того, что институты не участвуют в коммерциализации и внедрении инноваций. Стоит также обратить внимание на то, что именно институты занимаются фундаментальными исследованиями, которые в будущем определяют технологическое и экономическое развитие НИС и страны в целом.

### **Эконометрический анализ инновационных показателей**

В рамках кластерного анализа использовался принцип «ближайшего соседа». Анализ проводился для выборки в 100 стран, по двум признакам: 1 — тип государственного управления, 2 — высокотехнологичное производство. При формировании новой матрицы расстояний было сформировано 6 кластеров, которые в последствии были объединены в 4 кластера.

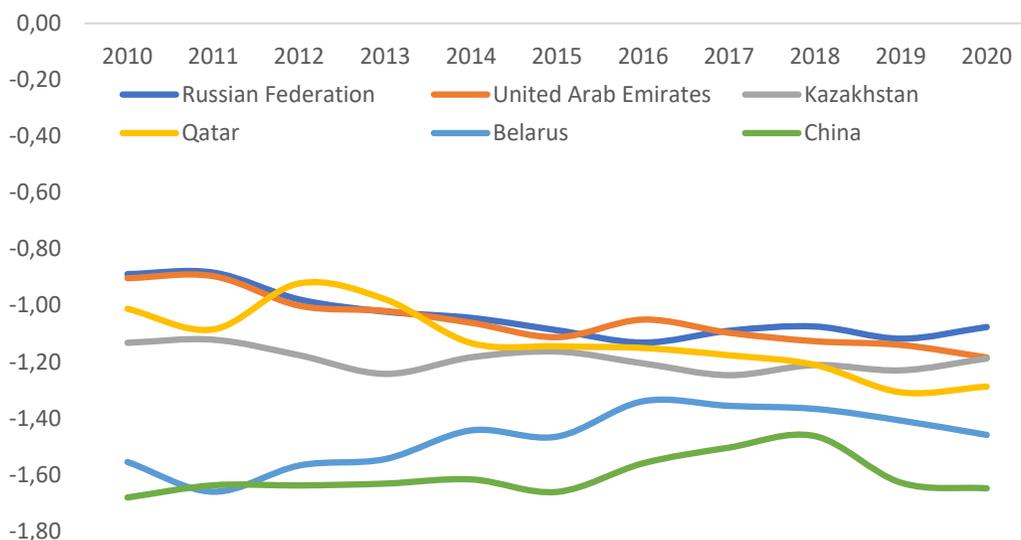
Для интерпретации результатов кластерного анализа необходимо подробнее описать признаки или показатели, которые использовались в рамках анализа.

1 — Показатель государственного управления и подотчетности.

Данный показатель рассчитывается в рамках исследований Всемирного банка, который учитывает политический строй в той или иной стране, подотчетность в стране, стабильность государственных институтов и вероятность существенных перемен. Показатель варьирует от  $-2,5$  до  $2,5$  от авторитарных

моделей государственного управления к демократичным моделям государственного управления.

Следует отметить, что по данному показателю Россия занимает 77 место из исследуемых 100 стран. На рисунке 1 приведена динамика показателя типа государственного управления России и ближайшие к ней страны.



**Рис. 1.** Динамика показателя типа государственного управления для России и ближайших по показателю стран.

Источник: Составлено автором на основе данных Всемирного банка [26]

**Fig. 1.** Dynamics of the indicator of the type of government for Russia and the countries closest to the indicator.

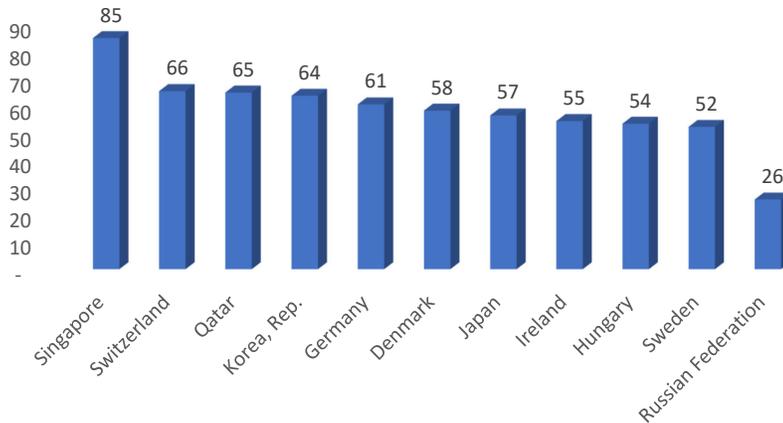
Source: own research based on World Bank data[26]

Соседями России по данному показателю являются схожие по типу соседствующие страны, такие как Белоруссия, Казахстан и Китай, также ресурсные страны ОАЭ и Катар. Наиболее демократичные модели государственного управления наблюдаются в странах Европы, лидеры — Норвегия, Финляндия, Швейцария, Дания, Австрия, Германия и др. США занимает 29 место в данном рейтинге.

2 — Показатель высокотехнологичного производства.

Расчетный показатель, который указывает на долю высокотехнологичного и среднетехнологичного производства в общем объеме производства. На рисунке 2 приведены доли высокотехнологичного производства по странам.

Наиболее высокие показатели у европейских стран, а также развитых азиатских стран (Азиатские тигры) Сингапура, Кореи, Тайваня и Японии. Что касается России, то доля высокотехнологичного производства составляет всего 26 %, что указывает на низкий инновационный потенциал страны и низкую эффективность НИС в России.



**Рис. 2.** Доля высокотехнологичного производства.

Источник: Составлено автором на основе данных Всемирного банка [26]

**Fig. 2.** The share of high-tech production.

Source: own research based on World Bank data [26]

Наиболее высокие показатели у европейских стран, а также развитых азиатских стран (Азиатские тигры) Сингапура, Кореи, Тайваня и Японии. Что касается России, то доля высокотехнологичного производства составляет всего 26 %, что указывает на низкий инновационный потенциал страны и низкую эффективность НИС в России.

Коэффициент корреляции между двумя показателями на основе данных за 2019 год по 100 странам равен 0,5, что указывает на не сильно выраженную связь между моделью государственного управления и долей высокотехнологичного производства.

В результате кластерного анализа 100 стран были объединены в 4 кластера следующим образом: К1 — 5 стран (Норвегия, Швейцария, Ирландия, Германия и Израиль), К2 — 35 стран (Дания, Швеция, Канада, Великобритания, США, по нижней границе Китай и другие), К3 — 56 стран (Австралия, Португалия, Исландия, ЮАР, Нигерия, Россия, Казахстан и другие), К4 — 4 страны (Япония, Корея, Венгрия и Сингапур).

К К1 были отнесены страны с высокой долей технологичного производства и демократичной моделью управления (средняя доля технологичного производства — 62 % и средний показатель типа государственного управления — 1,4).

К кластеру К2 отнесены страны с высокой долей технологий (ср. 40 %) и неопределенным типом государственного управления (ср. 0,27).

К кластеру К3 отнесены страны с низкой долей технологий (ср. 17 %) и более авторитарным типом государственного управления (ср. 0,5).

К 4 кластеру отнесены страны исключения, где при низкой демократичности (ср. 0,5), наблюдается высокая доля технологичного производства (ср. 65 %).

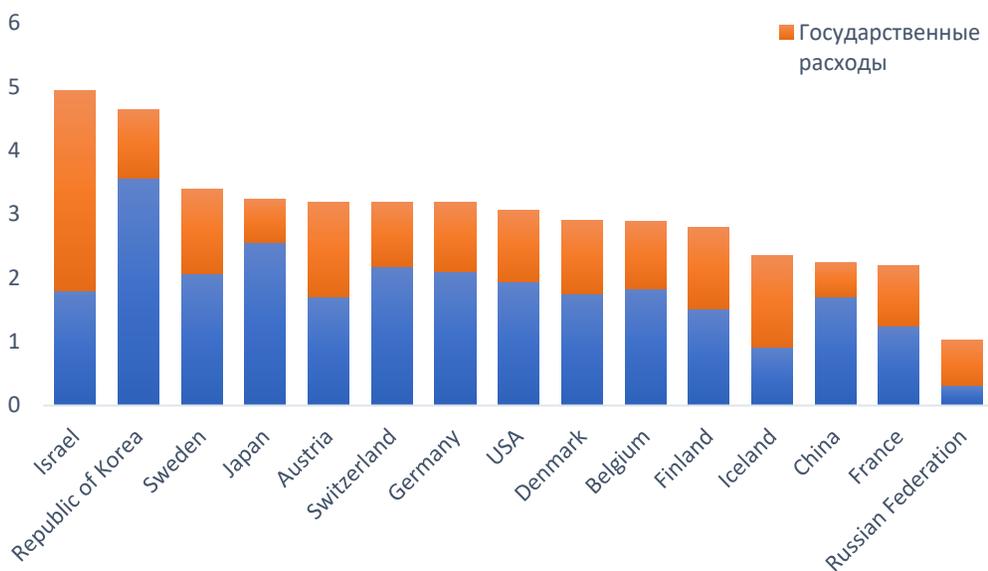
Для последующего анализа и сравнения из каждого кластера были выделены по одной стране, наиболее схожие по средним показателям кластера и выделяющие свойства того или иного кластера. Такими странами являются:

K1 — Швейцария, K2 — Италия, K3 — Россия и к K4 — Сингапур.

Проведем корреляционно-регрессионный анализ для выбранных стран на основе данных за период с 1996 года по 2019 год, за исключением следующих годов — 1997, 1999, 2001 (итого 21 период).

В результате корреляционно регрессионного анализа по данным России можно сделать вывод о том, что уровень технологического производства слабо зависит от модели государственного управления или доли государственных затрат в общем объеме производства. Наблюдается слабая корреляция между моделью государственного управления и долей технологического производства. Чем демократичнее модель управления, тем больше доля технологического производства, в то время как доля государственных затрат на НИОКР и инновации практически не коррелирует с долей технологического производства или же имеет слабую отрицательную корреляцию. То есть, чем меньше доля государственных расходов и больше расходов частного сектора, тем больше доля технологического производства. Это указывает на то, что для эффективной НИС и большего Output в России, необходимо отходить от авторитарного типа управления и увеличивать расходы частного сектора на НИОКР и инновации.

На рисунке 3 приведены данные по расходам на НИОКР и инновации в странах в разбивке на расходы государственного и частного сектора. Согласно данному графику видно, что страны с более развитой НИС имеют больший вес в расходах частного сектора на инновации, в то время как в России на государственные расходы приходится 70 % всех расходов.



**Рис. 3.** Доля расходов на НИОКР по источникам расходов на 2019 год.

Источник: Составлено автором на основе данных Всемирного банка [26]

**Fig. 3.** Share of spending on R&D by source of spending for 2019.

Source: own research based on World Bank data [26]

Согласно таблице корреляции для России наблюдается устойчивая отрицательная корреляция между типом государственного управления и долей государственных затрат на НИОКР. Иными словами, чем ближе к демократичной модели управления, тем меньше доля государственных затрат на НИОКР наблюдается в России. Авторитарная модель управления мешает развитию частного сектора. Сильная связь подтверждает гипотезу 2 ( $H_2$ ) о том, что для эффективной НИС необходимо участие всех ее акторов, и государствоцентрическая национально инновационная система не является эффективной.

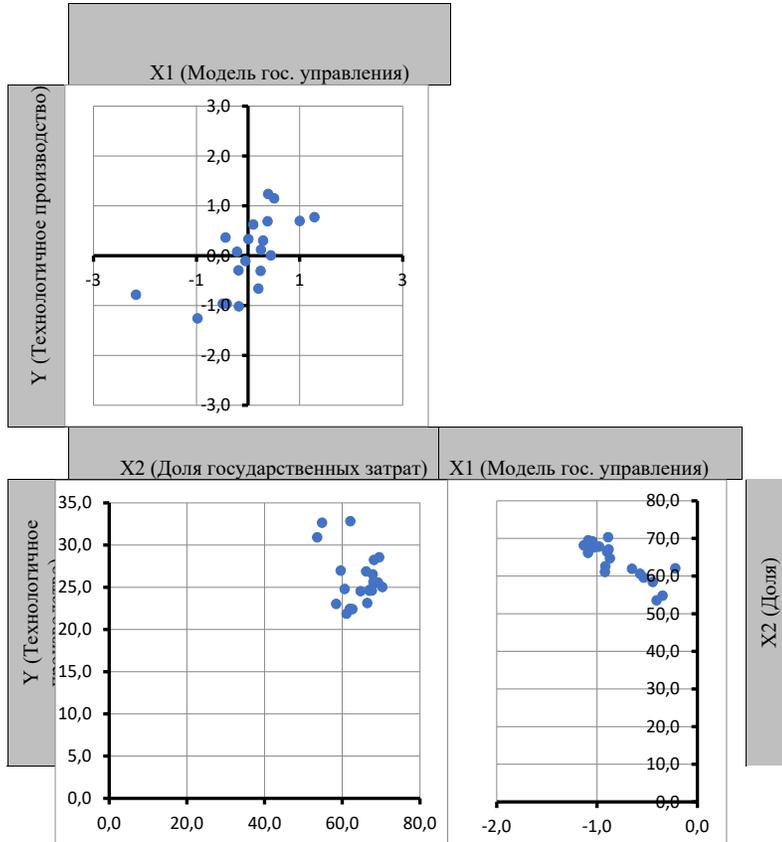
Далее приведем корреляционную таблицу 1, уравнение регрессии и матричные диаграммы рассеяния (стандартная, для исходных данных).

Табл. 1 / Table 1

**Модель корреляционного и регрессионного анализа – кейс России**  
**Correlation and regression analysis model – the case of Russia**

Россия	X1 (Модель гос. управления)	X2 (Доля государственных затрат)	Y (Технологичное производство)
X1 (Модель гос. управления)	1		
X2 (Доля государственных затрат)	-0,828735979	1	
Y (Технологичное производство)	0,451155919	-0,293671119	1

**Регрессионная модель:  $Y = 22,05 + 7X_1 + 0,15X_2$ ;**



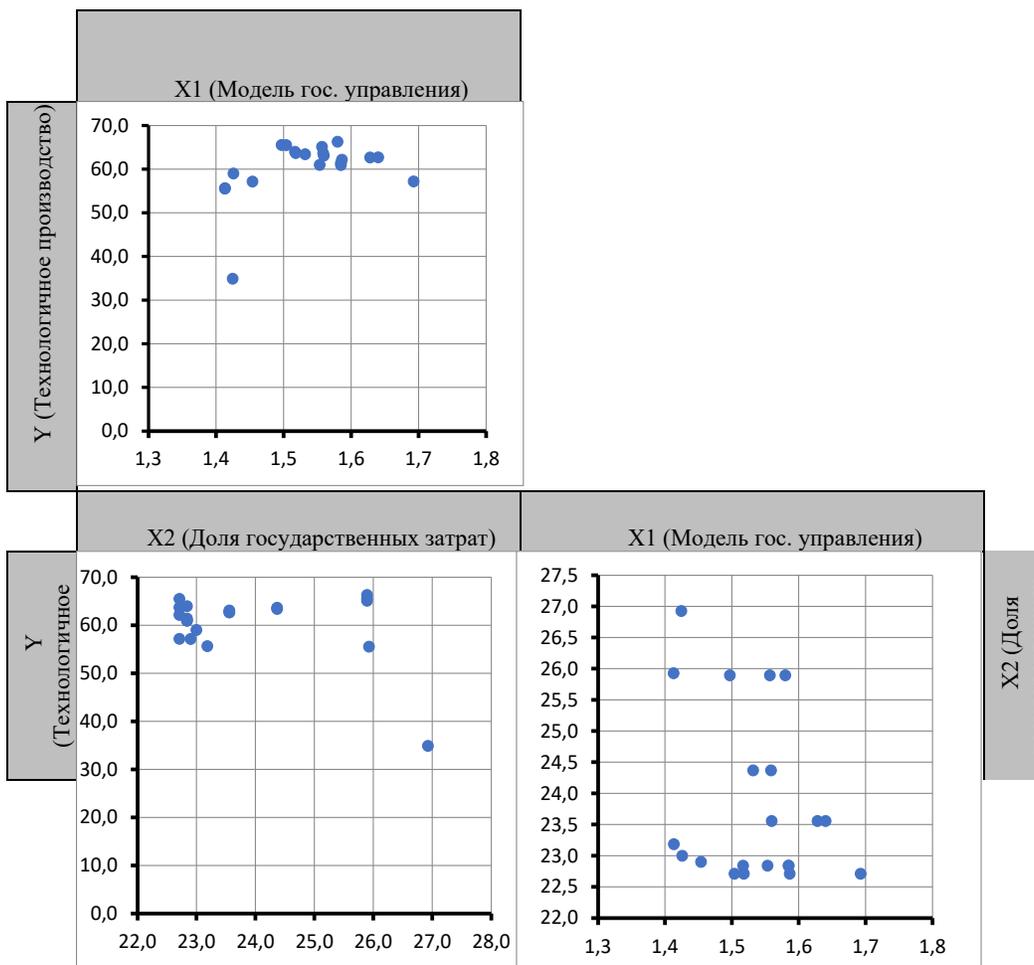
Для Швейцарии и развитых стран менее выражены связи, наблюдаемые для России. Это подтверждает первую гипотезу (*H1*) о том, что использование аналогичных методов формирования НИС для разных стран имеет разную эффективность. Отсутствует также выраженная отрицательная связь между государственными затратами и моделью управления. Независимо от модели в технологичных странах существенную роль играют затраты частного сектора.

Табл. 2 / Table 2

**Модель корреляционного и регрессионного анализа — кейс Швейцарии**  
**Correlation and regression analysis model — the case of Switzerland**

Швейцария	X1 (Модель гос. управления)	X2 (Доля государственных затрат)	Y (Технологичное производство)
X1 (Модель гос. управления)	1		
X2 (Доля государственных затрат)	-0,290184777	1	
Y (Технологичное производство)	0,40054513	-0,331257251	1

**Регрессионная модель:  $Y = 36,2 + 32,5X_1 - 2,1X_2$  ;**



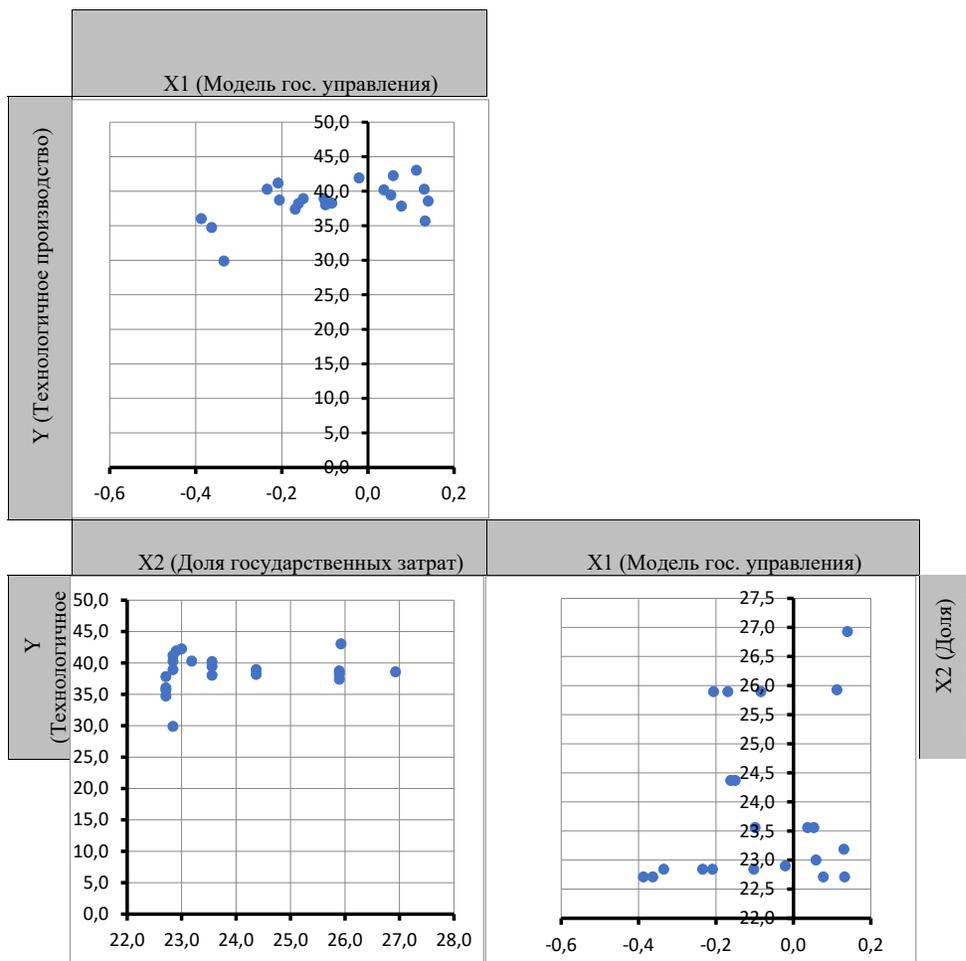
Что касается технологичных азиатских стран, то для них характерна связь между моделью государственного управления и долей технологичного производства. Чем демократичнее, тем больше технологий производится. Именно для азиатских стран данная связь сильно выражена. Кроме того, чем более авторитарная модель в азиатских странах, тем больше доля частных расходов на НИОКР.

Табл. 3 / Table 3

**Модель корреляционного и регрессионного анализа — кейс Сингапура**  
**Correlation and regression analysis model — the case of Singapore**

Сингапур	X1 (Модель гос. управления)	X2 (Доля государственных затрат)	Y (Технологичное производство)
X1 (Модель гос. управления)	1		
X2 (Доля государственных затрат)	0,210849945	1	
Y (Технологичное производство)	0,51900466	0,174631609	1

**Регрессионная модель:  $Y = 35,9 + 8,7X_1 + 0,2X_2$ ;**



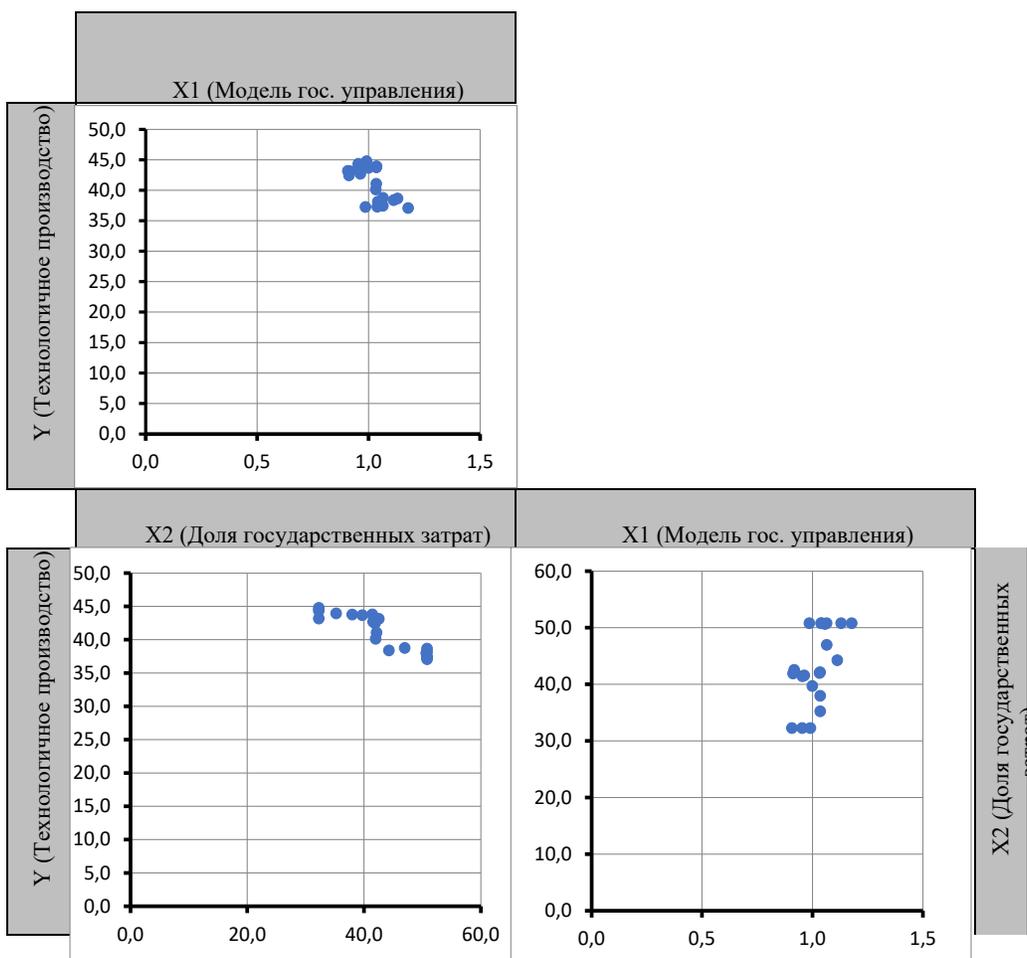
Для менее технологичных стран с демократической моделью управления большей доле технологического выпуска способствуют авторитарные модели государственного управления и большая доля расходов на НИОКР частного сектора и чем авторитарнее модель, тем больше вовлеченность частного сектора. Это также подтверждает гипотезу 1 о различиях в построении НИС для стран.

Табл. 4 / Table 4

**Модель корреляционного и регрессионного анализа – кейс Италии**  
**Correlation and regression analysis model – the case of Italy**

Италия	X1 (Модель гос. управления)	X2 (Доля государственных затрат)	Y (Технологичное производство)
X1 (Модель гос. управления)	1		
X2 (Доля государственных затрат)	0,577820239	1	
Y (Технологичное производство)	-0,666431236	-0,911278491	1

**Регрессионная модель:  $Y = 64,0 + 8,4X_1 - 0,4X_2$ ;**



Таким образом, гипотезы исследования подтверждаются. Если для развитых европейских стран для более эффективной НИС необходимо сокращать расходы государственного сектора на НИОКР, то для азиатских технологических стран нужно ее увеличивать. Кроме того, на примере России заметно, что для эффективного НИС необходимо взаимодействие государства с частным сектором.

### **Выводы и дальнейшие перспективы исследования**

Основными выводами исследования является подтверждение гипотез о необходимости взаимодействия акторов НИС для ее эффективности, а также разной степени воздействия механизмов государственного регулирования инноваций для разных стран.

Однако, существует ряд ограничений, связанных с использованием статистических данных. Во-первых, данные не учитывают размещение производственных мощностей одной страны на территории другой страны. В период сильной глобализации данный вопрос необходимо учитывать, так как множество развитых стран с более высокой заработной платой и уровнем жизни размещают свое производство на территории развивающихся стран. Необходимо вводить тему резидентства и изучить влияние такого размещения как на страну, где размещается производство, так страну производство которой релокируется. Кроме того, для менее развитых стран считается престижным регистрировать бизнес и производство на территории развитых стран. Так, например существуют ряд технологических компаний Японии и Кореи, зарегистрированных в Швейцарии.

Для построения эффективной НИС необходимо взаимодействие не только государства и бизнеса, но и институтов в лице научно-исследовательских центров. Необходимо учитывать количество разработок, патентов, полезных моделей, которые могут не использоваться в производстве. Термин инноваций как конечный и новый продукт необходимо пересматривать и рассматривать не только долю производства *innovation output*, но и *innovation outcome*, которое учитывает последствия инновационной политики государства. Такого рода исследования требуют более глубокие исследования анализа больших данных и снижения размерности этих данных.

Несмотря на это, текущее исследование подтвердило гипотезы, и с достаточной уверенностью можно утверждать о необходимости увеличения расходов частного сектора, а также использования более демократической модели государственного управления в России для увеличения высокотехнологического производства.

### **БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК**

1. *Шумпетер Й.* Теория экономического развития. М.: Прогресс, 1982. 132 с.
2. *Edquist C.* Systems of Innovation: Perspectives and Challenges / Nelson R.R.t Mowery D.C., Fagerberg J. (eds.) The Oxford Handbook of Innovation. Oxford: Oxford University Press. 2006. P. 181–208.

3. *Jankowska B., Matysek-Jędrych A., Mroczek-Dąbrowska K.* Efficiency of National Innovation Systems: Poland and Bulgaria in the Context of the Global Innovation Index // *Comparative Economic Research*. 2017. P. 77–94.
4. *Xielin L.* National Innovation Systems in Developing Countries: the Chinese National Innovation System in Transition // *Handbook of Innovation System and Developing Countries. Building Domestic Capabilities in a Global Setting*. 2009. P 119–139.
5. *Fagerberg J., Srholec M.* National Innovation Systems, Capabilities and Economic Development // *Research Policy*. 2008. 37(9). P. 1417–1435. URL: <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0048733308001431?via%3Dihub> (дата обращения: 12.02.2022).
6. *Sorin K.M.* Science, Technology, and Innovation for Economic Competitiveness: The Role of Smart Specialization in Less-developed Countries // *Technological Forecasting and Social Change*. 2017. 123. P. 95–107.
7. *Bruno S.S., et al.* Entrepreneurship and Economic Growth: The Experience of Developed and Developing Countries // *Entrepreneurship and Development in the 21st Century*. Bingley: Emerald Publishing Limited, 2019. P. 3–32. <https://doi.org/10.1108/978-1-78973-233-720191002>
8. *Xue W., Wang Z., Jiang Z.* Configurational Differences of National Innovation Capability: A Fuzzy Set Qualitative Comparative Analysis Approach // *Technology Analysis & Strategic Management*. 2020. P. 1–13. <https://doi.org/10.1080/09537325.2020.1832211>
9. *Masoud A., Ghazinoory S., Nasri S.* Measuring the Efficiency, Effectiveness and Changeability of Institutions for Improving National Innovation System // *Asian Journal of Technology Innovation*. 2020. P. 1–25. URL: [10.1080/19761597.2020.1797517](https://doi.org/10.1080/19761597.2020.1797517)
10. *Frans H., Klerkx L., Roep D.* Structural Conditions for Collaboration and Learning in Innovation Networks: Using an Innovation System Performance Lens to Analyse Agricultural Knowledge Systems // *The Journal of Agricultural Education and Extension*. 2015. 21(1). P. 35–54.
11. *Xavier C., Maloney W.F.* The Innovation Paradox: Developing-country Capabilities and the Unrealized Promise of Technological Catch-up. Washington, DC: The World Bank, 2017. 186 p.
12. *Franz T., Trippl M.* Regional Innovation Policies for New Path Development—beyond Neo-liberal and Traditional Systemic Views // *European Planning Studies*. 2018. 26(9). P. 1779–1795.
13. *Savenkovs K.* The Model of National Innovation System for Latvia in the Context of European Countries Experience // *Actual Problems in Economics*. 2017. 189. P. 34.
14. *Wen-Min L., Kweh Q.L., Huang Ch.* Intellectual Capital and National Innovation Systems Performance // *Knowledge-based Systems*. 2014. 71. P. 201–210.
15. *Uta W., Montalvo C.* Knowledge Transfer Dynamics and Innovation: Behaviour, Interactions and Aggregated Outcomes // *Journal of Cleaner Production*. 2018. 171. P. S56-S68. <https://doi.org/10.1016/j.jclepro.2016.09.198>
16. *Ben M.R., Johnston R.* Technology Foresight for Wiring up the National Innovation System: Experiences in Britain, Australia, and New Zealand // *Technological Forecasting and Social Change*. 2010. 60(1). P. 37–54.
17. *Fagerberg J., Lundvall B., Srholec M.* Global Value Chains, National Innovation Systems and Economic Development // *The European Journal of Development Research*. 2018. 30(3) P. 533–556.
18. *Öner T., Lazonick W.* Financialized Corporations in a National Innovation System: The US Pharmaceutical Industry // *International Journal of Political Economy*. 2018. 47(3-4). P. 281–316.
19. *Бисько К.Т.* Институциональные факторы формирования национальной инновационной системы России // *Ученые записки Санкт-Петербургского университета управления и экономики*. 2015. 4(52). С. 103–108.
20. *Rao-Nicholson R., Tim V., and Zaheer K.* Social Innovation in Emerging Economies: A National Systems of Innovation Based Approach // *Technological Forecasting and Social Change*. 2017. 121. P. 228–237.
21. *Cheung T.M.* How China's Defense Innovation System Is Advancing the Country's Military Technological Rise // *SITC Research Briefs*. Series 10. Berkeley: University of California, 2018. P. 1–5

22. Zhuparova A, Rimma S., Zhaisanova D. Using the Case Study Method in Studying the National Innovation System: Cross-Country Comparative Analysis // European Conference on Innovation and Entrepreneurship. Academic Conferences International Limited, 2018.
23. Malerba F., McKelvey M. Knowledge-intensive Innovative Entrepreneurship Integrating Schumpeter, Evolutionary economics, and Innovation Systems // *Small Business Economics*. 2020. 54(2). P. 503–522.
24. Ansell C., Gash A. Collaborative Governance in Theory and Practice // *Journal of Public Administration Research and Theory*. 2008. 18(4) P. 543–571.
25. Kang D., et al. Comparing National Innovation System Among the USA, Japan, and Finland to Improve Korean Deliberation Organization for National Science and Technology Policy // *Journal of Open Innovation: Technology, Market, and Complexity*. 2019. 5(4). P. 82.

## REFERENCES

1. Shumpeter J. *Teorija jekonomicheskogo razvitija* [Theory of Economic Development]. Moscow: Progress; 1982. 132 p. (In Russ.).
2. Edquist C. Systems of Innovation: Perspectives and Challenges. *The Oxford Handbook of Innovation*. Oxford: Oxford University Press; 2006: 181–208.
3. Jankowska B., Matysek-Jędrych A., Mroczek-Dąbrowska K. Efficiency of National Innovation Systems: Poland and Bulgaria in the Context of the Global Innovation Index. *Comparative Economic Research*. 2017: 77–94.
4. Xielin L. National Innovation Systems in Developing Countries: The Chinese National Innovation System in Transition. *Handbook of Innovation System and Developing Countries. Building Domestic Capabilities in a Global Setting*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing; 2009: 119–139.
5. Fagerberg J., Srholec M. National Innovation Systems, Capabilities and Economic Development. *Research Policy*. 2008; 37(9): 1417–1435. URL: <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0048733308001431?via%3Dihub> (accessed: 12.02.2022).
6. Sorin K.M. Science, Technology, and Innovation for Economic Competitiveness: The Role of Smart Specialization in Less-developed Countries. *Technological Forecasting and Social Change*. 2017;123:95–107.
7. Bruno S.S., et al. Entrepreneurship and Economic Growth: The Experience of Developed and Developing Countries. *Entrepreneurship and Development in the 21st Century*. Bingley: Emerald publishing limited; 2019: 3–32. <https://doi.org/10.1108/978-1-78973-233-720191002>
8. Xue W., Wang Z., Jiang Z. Configurational Differences of National Innovation Capability: A Fuzzy Set Qualitative Comparative Analysis Approach. *Technology Analysis & Strategic Management*. 2020: 1–13. <https://doi.org/10.1080/09537325.2020.1832211>
9. Masoud A., Ghazinoory S., Nasri S. Measuring the Efficiency, Effectiveness and Changeability of Institutions for Improving National Innovation System. *Asian Journal of Technology Innovation*. 2020: 1–25. <https://doi.org/10.1080/19761597.2020.1797517>
10. Frans H., Klerkx L., Roep D. Structural Conditions for Collaboration and Learning in Innovation Networks: Using an Innovation System Performance Lens to Analyse Agricultural Knowledge Systems. *The Journal of Agricultural Education and Extension*. 2015; 21(1): 35–54.
11. Xavier C., Maloney W.F. *The Innovation Paradox: Developing-country Capabilities and the Unrealized Promise of Technological Catch-up*. Washington, DC: The World Bank; 2017. 186 p.
12. Franz T., Trippel M. Regional Innovation Policies for New Path Development—beyond Neo-liberal and Traditional Systemic Views. *European Planning Studies*. 2018; 26(9): 1779–1795.
13. Savenkovs K. The Model of National Innovation System for Latvia in the Context of European Countries Experience. *Actual Problems in Economics*. 2017;189:34.
14. Wen-Min L., Kweh Q.L., Huang Ch. Intellectual Capital and National Innovation Systems Performance. *Knowledge-based Systems*. 2014;71:201–210.

15. Uta W., Montalvo C. Knowledge Transfer Dynamics and Innovation: Behaviour, Interactions and Aggregated Outcomes. *Journal of Cleaner Production*. 2018; 171: S56–S68. <https://doi.org/10.1016/j.jclepro.2016.09.198>
16. Ben M.R., Johnston R. Technology Foresight for Wiring up the National Innovation System: Experiences in Britain, Australia, and New Zealand. *Technological Forecasting and Social Change*. 2010; 60(1): 37–54.
17. Fagerberg J., Lundvall B., Srholec M. Global Value Chains, National Innovation Systems and Economic Development. *The European Journal of Development Research*. 2018; 30(3): 533–556.
18. Öner T., Lazonick W. Financialized Corporations in a National Innovation System: The US Pharmaceutical Industry. *International Journal of Political Economy*. 2018; 47(3-4): 281–316.
19. Bis'ko K.T. Institucional'nye Faktory Formirovaniya Nacional'noj Innovacionnoj Sistemy Rossii. [Institutional Factors of Formation of National Innovative System of Russia]. *Uchenye zapiski Sankt-Peterburgskogo universiteta upravleniya i jekonomiki*. 2015; 4(52): 103–108 (In Russ.).
20. Rao-Nicholson R., Tim V., and Zaheer K. Social Innovation in Emerging Economies: A National Systems of Innovation Based Approach. *Technological Forecasting and Social Change*. 2017;121:228–237.
21. Cheung T.M. How China's Defense Innovation System Is Advancing the Country's Military Technological Rise. *SITC Research Briefs. Series 10*. Berkeley: University of California; 2018: 1–5.
22. Zhuparova A, Rimma S., Zhaisanova D. Using the Case Study Method in Studying the National Innovation System: Cross-Country Comparative Analysis. *European Conference on Innovation and Entrepreneurship*. Academic Conferences International Limited; 2018.
23. Malerba F., McKelvey M. Knowledge-intensive Innovative Entrepreneurship Integrating Schumpeter, Evolutionary Economics, and Innovation Systems. *Small Business Economics*. 2020; 54(2): 503–522.
24. Ansell C., Gash A. Collaborative Governance in Theory and Practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*. 2008; 18(4): 543–571.
25. Kang D., et al. Comparing National Innovation System Among the USA, Japan, and Finland to Improve Korean Deliberation Organization for National Science and Technology Policy. *Journal of Open Innovation: Technology, Market, and Complexity*. 2019; 5(4): 82.

#### **Информация об авторе:**

Мухитдинов Роздон Джамшиедович — аспирант департамента политики и управления Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики» (ORCID ID: 0000-0002-2987-695X) (e-mail: rmuhitdinov@hse.ru).

#### **Information about the author:**

Rozdon J. Mukhitdinov — Postgraduate Student at the School of Politics and Governance, HSE University (Russian Federation) (ORCID ID: 0000-0002-2987-695X) (e-mail: rmuhitdinov@hse.ru).



# МЕЖДУНАРОДНЫЙ ОПЫТ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

## INTERNATIONAL EXPERIENCE OF PUBLIC ADMINISTRATION

DOI: 10.22363/2312-8313-2022-9-4-418-437

Review article / Обзорная статья

### Enhancing Public Service Delivery in a VUCA Environment in South Africa: A Literature Review

Lance Barbier  , Robertson K. Tengeh 

Cape Peninsula University of Technology,  
Cape Town, South Africa 8000

 lance.barbier@gmail.com

**Abstract.** There is widespread consensus that the volatility, uncertainty, complexity, and ambiguity (VUCA) environment has contributed to the subpar quality of public sector service delivery in South Africa. Hence, the aim of this paper is to ascertain how the South African government can enhance service delivery in a VUCA world. This article presents a comprehensive study of a number of secondary literature sources. The author makes an effort to draw attention to knowledge gaps that might serve as the foundation for more research in the future. The main finding is that for the South African government to provide good service in a VUCA environment, its employees must be proficient in Results-Based Monitoring and Evaluation, Strategic Planning, Programme and Project Management Methodology, and Change Management Methodology. There is a severe lack of empirical study on the delivery of public sector services in an environment characterized by VUCA. As a result, there is a need for more research on this topic. Specifically, in order to establish the effect that the VUCA environment has on the governments of emerging nations. The research will be beneficial to the governments of developing countries, notably South Africa, as well as to those who work in the field of public administration.

**Keywords:** government, South Africa, public sector service delivery, VUCA

**Conflicts of interest:** The authors declared no conflicts of interest.

#### Article history:

The article was submitted on 01.09.2022. The article was accepted on 05.10.2022.

#### For citation:

Barbier L., Tengeh K.R. Enhancing Public Service Delivery in a VUCA Environment in South Africa: A Literature Review. *RUDN Journal of Public Administration*. 2022;9(4):418–437. <https://doi.org/10.22363/2312-8313-2022-9-4-418-437>

© Barbier L., Tengeh K.R., 2022



This work is licensed under a Creative Commons Attribution 4.0 International License  
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/legalcode>

## Introduction

There is a lot of pressure being put on the South Africa government to come up with answers to the issues that have been plaguing the country's public sector. According to President Cyril Ramaphosa, the issues is mostly due to poor public administration, primarily caused by the poor capacity of public officials. Public officials are adept at devising plans, policies, and strategies to deliver good service. However, they are not effective implementers. The volatile, uncertain, complex, and ambiguous (VUCA) environment in which these public officials must work in South Africa has considerably exacerbated their problem of providing exemplary service delivery [1–3]. As a result, the purpose of this paper is to conduct a systematic literature review to answer the following main research question: “*How can the South African government improve service delivery in a VUCA environment?*” The following six sub-questions were derived from the main research question and are addressed hereunder: (a) what is public sector service delivery, (b) what is the difference between private versus public sector service delivery, (c) why did public sector service delivery transformation happen in South Africa, (d) what service delivery strategies exist that can accelerate government's equitable and citizen-focused agenda, (e) what is the condition of public sector service delivery in South Africa today, and (f) what public sector service delivery tools can be recommended to help governments work well in a VUCA environment?

## Public Sector Service Delivery

Public sector service delivery is often defined as the supply of vital public needs and services, such as housing, water and sanitation, land, electricity, and infrastructure [4]. It considers every aspect of how, where, and when a client receives a service, as well as whether or not the service is priced fairly. In this article, public sector service delivery is defined as a government's provision of a good or service to its people in fulfillment of a commitment [5–8].

## Private Versus Public Sector Service Delivery

According to Crous [5], service delivery may be classified as either being provided by the private or the public sector. A service is deemed to be provided by the public sector if it meets all of the following criteria:

Cannot be supplied by the private sector because of its dependence on the public sector;

Are essential to the accomplishment of a government's aims and goals, but the private sector is unable to provide them for whatever reason(s); and

When compared to individual effort, the output that may be achieved through group effort can be both more cost-effective and of higher quality.

## Public Sector Service Delivery Transformation in South Africa

Before 1994, South Africa was run by the apartheid government, which actively tried to keep people of different races separate. After the general election in 1994, things started to go in a completely different direction [9]. Not long after the elections in 1994, the newly elected members of Parliament started writing the *Constitution of the Republic of South Africa, 1996*, which became the main piece of law in the country. President Nelson Mandela signed the Constitution on December 18, 1996 and it went into effect on February 4, 1997 [10]. The *South African Constitution, 1996* sets the rules for how government works, and identifies its three levels of government: national, provincial, and local which are independent and not hierarchial [11].

When the new government of South Africa seized power in 1994, it was given a specific directive to make sure that people of all races in the country received the essential services they need in an equitable and equal manner. However, at that time, the obstacle that needed to be overcome was altering the paradigm of public administration so that public services were oriented on the needs of all citizens and not just a select few [12]. In order to do this successfully, it was necessary to address the human resources, the policy-making processes, the government machinery, as well as the structures that were in place for the administration of revenue and expenditures [12]. As a result, South Africans were guaranteed that they will receive service without prejudice, in a manner that respects the dignity of each individual, and in a manner that ensures the bulk of the population's previously unmet needs will be met in an effective and satisfactory manner [13].

As a result, nine ideals were drafted and reflected in “*Section 195 of Chapter 10 of the Constitution of the Republic of South Africa, 1996.*” These were the steps in the public sector's transformation from a regulatory bureaucracy to a service that competes for the public's attention and is focused on delivering meaningful service to its citizens [14].

A service delivery framework also known as the regulatory (legal) framework, emerged to assist the South African government's transition from an old, hierarchical, rule-bound structure to a dynamic, results-driven service delivery organisation. The regulatory framework is a broad corpus of enabling laws developed by the South African government in 1994 and guided by the “*South African Constitution of 1996*”, which encompasses Acts, White Papers, Regulations, and bargaining council judgments, among others [13; 5; 15], namely:

“*The Public Service Commission Act, No 46 of 1997;*

- *The Public Service Laws Amendment Acts, Nos 47 and 93 of 1997 And No 86 of 1998);*
- *The Public Service Amendment Act, No 5 of 1999;*
- *The Promotion of Administrative Justice Act, No 3 of 2000;*
- *The Public Service Regulations;*
- *The White Paper on the Transformation of the Public Service, 1995;*
- *The White Paper on Transforming Public Service Delivery (Batho Pele), 1997;*

- *The White Paper on Human Resource Management in the Public Service, 1997;*
- *The White Paper on Affirmative Action in the Public Service, 1998;*
- *The White Paper on Public Service Training and Education, 1998;*
- *Collective Agreements and Management Guides; and*
- *So forth”.*

The South African Constitution remains the principal legislation governing the country’s public sector and institutions [15]. As a result of the regulatory framework, four key service delivery initiatives surfaced to help the government fast-track its equitable citizen-focused agenda [15]. These are the Batho Pele initiative, Service Delivery Improvement Plans, Public Service Charter, and Service Standards [15].

### **Batho Pele Initiative**

The Batho Pele initiative was initiated by the Mandela administration on October 1, 1997, with the release of the “*White Paper on Transforming Public Service Delivery (Batho Pele), 1997*”. Batho Pele is a strategy that was established to encourage public officials to become more service and citizen-centric, as well as to continue to strive for service delivery excellence and improvement. The Batho Pele Initiative is a straightforward and open platform that gives citizens the ability to hold their elected representatives responsible for the type of services provided [13].

Batho Pele means “People First” in Sotho-Tswana and refers to eight principles: “consultation, standards, redress, access, courtesy, information, openness and transparency, as well as value for money” [11]. To attain these values, every government department in South Africa must adhere to them [16]:

- **Consultation** — *When it comes to how much and what kind of public service they get, people should be allowed to choose from a number of options;*
- **Standards** — *People must know how and what kinds of services they can expect;*
- **Access** — *People should be able to get the services they are entitled to in a fair way;*
- **Courtesy** — *People should be done with respect and courtes;*
- **Information** — *People should know exactly what services they are entitled to from the government;*
- **Openness and Transparency** — *people should know how national and provincial departments work, how much they cost, and who is in charge;*
- **Redress** — *If the level of service promised isn’t met, people should be given an apology, a full explanation, and a quick, effective way to fix the problem; and*
- **Value for Money** — *Public services should be run as cheaply and well as possible so that people get the most for their money.*

According to the Department of Public Service and Administration [13], Batho Pele is not a strategy in the same way that there are strategic, organisational, implementation, and human resource plans. Instead, it is a point of view that will help change government [13]. So, Batho Pele is not a yearly compliance exercise. Instead, it is the government’s single most important transformation campaign that

must be incorporated into all management processes and spread to the front lines of government delivery [13].

According to the Department of Public Service and Administration [13], the implementation of the Batho Pele initiative has been less than satisfactory, despite the fact that the initiative has since become a well-known brand name that is used to represent the objective of transforming the government. As a result, the Batho Pele Revitalization Strategy was formulated in the year 2001 and distributed to the various government ministries for the purpose of execution. The fundamental objective of the Batho Pele Revitalization Strategy, in contrast to the Batho Pele effort that came before it, is to instill a culture of Batho Pele among government employees while simultaneously enhancing the delivery of public services to the general public [13].

### **Service Delivery Improvement Plans**

As the regulatory framework was being entrenched in the public sector, the government of South Africa recognized that one of the most challenging tasks was moving public employees from a “knowing” to a “doing” mindset. This today is still one of the most difficult challenges [13; 17]. That is, public servants lacked the expertise necessary for implementation. As a result, the Service Delivery Improvement Plan was designed to assist with this and, as a subsequent result, to better meet the expectations of the general public [13].

Basically, the Service Delivery Improvement Plan aims to improve both the government’s service delivery standards and the way it delivers services [13].

Service Delivery Improvement Plans are not “add-ons” to a strategic planning process. Instead, they are a part of a more comprehensive planning process that aims to embed the values and goals set out in Batho Pele’s eight principles [13]. South Africa’s National and Provincial Government Departments are now required by the Public Service Regulations of 2001 to set up and carry out service delivery improvement planning [13].

### **Public Service Charter**

Public service charters have become a common tool in many countries’ Public Administration reform “toolkit” in recent years. Although the reasons for adopting public service charters differ by country, the central idea of all is nonetheless to improve the responsiveness and transparency of public services by defining the delivery requirements that users of the services may expect [18].

Public Service Charters are defined as a social contract and a commitment between the government, public employees, and the public. It’s a written and signed contract that’s based on a social partnership and spells out the duties and obligations of all parties involved in the process of improving the delivery of government services. It is a declaration of intent and a promise that allows service recipients to recognise what they should expect from the government and

serves as the foundation for interaction between the government, people, and civil society [19].

South Africa's Public Service Charter was created in South Africa in 2013 to promote and improve the delivery of public services i.e., to transform the South African government. Service standards are imposed by the charter, and public officials are expected to meet and surpass them. According to the Public Service Charter of South Africa [19], public officials must provide timely services to the public in an unbiased and impartial way, and they must not engage in any transaction that interferes with their official duties, among other things. It also urges public officials to show integrity, competency, excellence, honesty, and impartiality, and to act against bribery and corruption, nepotism, maladministration, and other actions that might damage or adversely affect the public interest [19].

### Service Standards

The introduction of service standards assists the South African government to evaluate how well they accomplish their transformation agenda [15]. A service standard is a type of indicator, a metric, signal, or benchmark that shows the present state or the level of accomplishment and tells us how far we've progressed [20]. Overall, without service standards, for the South African government to determine if its transformational efforts are successful and consistent would be difficult [15].

Today service standards are used to assess how well government departments provide services [20]. Hence, service standards are critical because they clarify what citizens should expect and remind the government of its responsibilities [15].

### Current State Of Public Sector Service Delivery In South Africa

Even though the above regulatory framework and the four key service delivery initiatives were made to help the government speed up its citizen-focused agenda, Moloto et al. [9] and Gossel and Koelbl [21], say service delivery in South Africa is not good because not everyone's basic needs are being met. Here are a few examples that support this argument:

- **Water:** At least 54% of residences in South Africa lacked access to clean water [22]. It is anticipated that by the year 2030, the demand for water in urban areas would be higher than the available supply, making this one of the most significant difficulties that South African cities will face in the coming decade [23]. But water is wasted carelessly because of leaks, people not keeping track of how much water they use, urbanization, bad infrastructure management, metering mistakes, bad repair and maintenance processes, lack of money, old infrastructure, and water theft. Everything is due to poor water management and governance [24]. Consequently, due to runoff, people who are in need of water are unable to access it;

- **Housing:** Amnesty International [22] estimates that 14% of South Africa's population resides in overcrowded informal settlements;
- **Electricity:** The amount of power that has to be supplied has risen, but Eskom is now less able to deliver a steady supply of electricity that is sufficient to fulfill the requirements of both homes and businesses. As a direct consequence of this, energy and demand management measures, more commonly known as load shedding, were put into effect [25]. 2019 was the year when South Africa reported the highest number of load shedding occurrences ever seen in a single year [26];
- **Education Infrastructure:** Amnesty International [22] says that in 2018, the South African government did a survey of the country's 23,471 public schools to find out how they were doing. The National Education Infrastructure Management System was then used to share the results. Out of the 23,471 public schools that were looked at, 19% were found to have illegal pit latrines, and 37 schools had no toilets at all. Also, 86% did not have a lab, 77% did not have a school library, 72% did not have internet, and 42% did not have sports facilities. Also, 239 schools don't have electricity. Amnesty International (2021) stated that several problems go against the government's international human rights obligations and its own «basic norms and standards» for educational institutions. Also, when it comes to the Covid-19 epidemic, the schools with the worst infrastructure are also the ones most likely to have had trouble keeping kids in poorer communities who did not have much or any access to the internet or computers in school. Only 22% of South African homes have a computer, and only 10% have a way to connect to the internet. Because of this, the majority of children have limited opportunities to acquire knowledge via the internet, and their parents or primary caregivers are rarely able to home school them [22].

Also, South Africa's Finance Minister Tito Mboweni said in his speech for the 2021 Budget that 59% of the country's 278 municipalities are in serious financial trouble, 14% can not provide basic services, 37% made budgets they cannot pay back, and 57 of these municipalities can not even account for their spending in 2020 [21].

Even though it has the most advanced and developed economy in Africa, South Africa, a multiracial country with more than 60 million people, most of them black, has struggled for decades with poor development and a lot of social inequality. South Africa is the most unequal country in the world, based on Gini coefficients of consumption (or income) per capita. In the World Bank's database on world poverty, they are ranked first out of 164 countries [27]. This implies that black people in South Africa are more likely to be impoverished, unemployed, and have less access to public services than white people [28]. As a result, service delivery riots and other physical and emotional outbursts are frequently the result of relative deprivation. This supports what Breakfast and Normarwayi [29] argue about how unmet expectations and service delivery protests are related.

Cyril Ramaphosa is currently serving as South Africa's President. When he became President on February 15, 2018, he inherited a government that was beset with charges of corruption and mismanagement. These claims originated throughout

the tenure of office held by his predecessor, Jacob Zuma [28; 30]. The South African people were promised by President Cyril Ramaphosa that his administration would work tirelessly to address the triple challenge of poverty, inequality, and unemployment. This includes the issues, which will be discussed in further detail on corruption, state capture, political instability, and other issues that are preventing South Africa from becoming a unified and prosperous country [3].

President Ramaphosa stated that considerable financial support, particularly from international investors, i.e. Foreign Direct Investment (FDI), is required for success [31; 32]. South Africa does not save much, hence FDI is critical. South Africa's resources will never be sufficient. As a result, consistent supplies of foreign money are critical, and FDI will continue to be an essential aspect of South Africa's economic policy [32; 33; 34].

President Cyril Ramaphosa set a lofty objective of \$100 billion in new investments when he began his five-year tenure in 2018 [35], and has received around \$55 billion in pledges since taking office [28]. The increasing trend, however, was short-lived in 2020, when FDI inflows into South Africa decreased by 15%, or about half of what they were in 2019. FDI inflows fell from \$4.6 billion in 2019 to \$2.5 billion in 2020 [36; 35].

According to the United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD) report [36], the considerable decline can be related to the Covid-19 epidemic. In 2021, there were about 2.5 million confirmed coronavirus cases in South Africa, and over 70,000 people died from them. This made South Africa the country in Africa with the most coronavirus infections [2]. However, investor trust in South Africa was already poor due to the following governance flaws, and according to the study, Covid-19 was merely the frosting on the cake:

- **Corruption Allegations:** Claims of bribery and corruption relating to President Jacob Zuma's time in office, including, but not limited to, allegations of the improper awarding of contracts and tenders [28; 3];
- **State Capture:** When Nhlanhla Nene, South Africa's Minister of Finance at the time, was fired on December 9, 2015, the issue of "state capture" became a highly debated topic in the country [30];
- **Political instability:** Since 1994, South African presidents have not been able to serve more than two terms. President Mandela, for example, served only one term, from 1994 to 1999. Presidents Mbeki and Zuma were summoned by the ruling African National Congress (ANC) to quit after just one term, and President Motlanthe had to step in and take command as head of state from September 2008 to September 2009 [37]. Despite the fact that the transitions went off without a hitch, many people regard this as evidence that they no longer trust their elected officials. South Africa's financial strength changed because of these changes [37];
- **Energy crises:** South Africa's power company, Eskom, is one of the biggest in the world. However, because of bad management, it can't keep the lights on in the country [2]. For example, the number of homes and businesses that need electricity has grown, but Eskom has become less able to meet the demand. Because of this,

“load shedding”, which is a way to control energy and demand, was put in place [25]. In 2019, South Africa had more power cuts than ever before [26];

- **Service delivery unrest:** South Africa is one of the places in the world where people protest in the streets the most. Because of this, countries all over the world think of South Africa as the “riotous protest capital of the world” [38; 39; 29; 34; 40]. South Africans are aware that the only way to get immediate action from the government is to stage demonstrations, which frequently become violent. According to Susan Booysen, who is quoted in Lodge and Mottiar [39], South Africans frequently turn to techniques of rioting in order to demand prompt responses from the government. She goes on to say that violent demonstrations are more likely in regions that have a very poor track record in the delivery of public sector services [29; 38; 39].

According to President Cyril Ramaphosa, the majority of South Africa’s problems are caused by the incapacity of the government to offer good services. This inability is a direct outcome of poor public sector service delivery capabilities, which in turn is caused by weak governance. He stated that if this issue is fixed, not just the triple challenge, but also a major number of South Africa’s difficulties, would be solved [32; 2; 1].

This argument is supported by the South African Institute of International Affairs (2020), which contends that the government should first devote emphasis to improving its competence. This is especially crucial given that poor service delivery has a negative impact on international investors. Investors are closely watching how this country is run. Their litmus test is service delivery [28; 34; 3; 33].

### **Public Service Delivery Tools For A Vuca Environment**

One major challenge and risk the South African government face is to transform and reform itself in a VUCA environment. A VUCA environment is a fast-paced, constant, and unpredictable environment. The term VUCA was coined by the US army more than a decade after the Cold War and stands for Volatile, Uncertain, Complex, and Ambiguous [41]. According to Oxford Lexicon [42] and Adani [43], these terms mean:

- Volatile — *Something that has a high probability of undergoing fast and unpredictable change, particularly for the worse;*
- Uncertain — *It is difficult to understand the present, and there is no way to predict the future;*
- Complex — *Not easy to analyse or understand. Complicated or intricate; and*
- Ambiguous — *The meaning can be interpreted in several ways. without a single clear interpretation. It is neither clear nor determined.*

A VUCA environment, according to Adani [43], has the following repercussions

- People are agitated and destabilised;
- Self-motivation is sapped;
- Individuals stop advancing in their careers;

- Constant retraining and reshaping are required;
- Increases the likelihood of leaders making poor choices;
- Decision-making processes are stymied;
- Long-term programmes and projects are constantly at risk;
- Employees are overworked; and
- Internal organisational culture suffers.

Conditions in South Africa are typically volatile, uncertain, complex, and ambiguous. These are significant hurdles South Africa can overcome [15]. Despite being immersed in a VUCA environment, the South African government's challenges are also exacerbated by a dearth of competent labour [44; 45]. Especially, labour that can help the South African government achieve *Section 195 of Chapter 10 of the South African Constitution*, namely:

- a). A high standard of professional ethics must be promoted and maintained.*
- b). Efficient, economic, and effective use of resources must be promoted.*
- c). Public administration must be development-oriented.*
- d). Services must be provided impartially, fairly, equitably and without bias.*
- e). People's needs must be responded to, and the public must be encouraged to participate in policy-making.*
- f). Public administration must be accountable.*
- g). Transparency must be fostered by providing the public with timely, accessible, and accurate information.*
- h). Good human-resource management and career-development practices, to maximise human potential, must be cultivated.*
- i). Public administration must be broadly representative of the South African people, with employment and personnel management practices based on ability, objectivity, fairness, and the need to redress past imbalances to achieve broad representation”.*

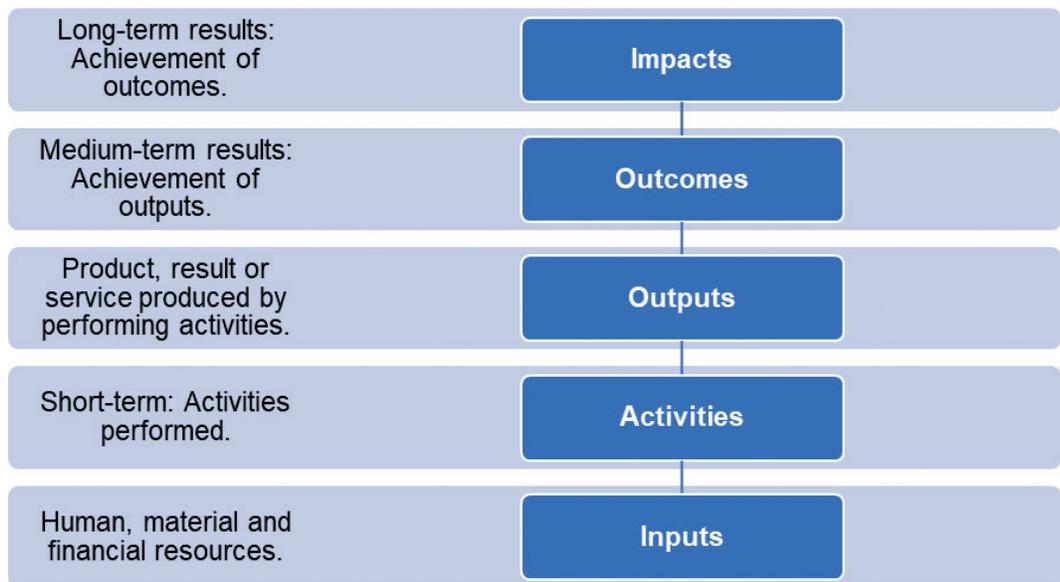
Despite several education reforms, like school and university curricula changes, the government still faces considerable skill shortages in this area [44]. This is a global risk. Not only is there a shortage of public officials with the necessary critical thinking and problem-solving skills required to implement service delivery programmes and projects [46], but according to the World Economic Forum [46] states by 2025, about 50% of all jobs would require reskilling as technology usage grows.

The paper recommends that public officials acquire the following skill sets to be effective implementers in a VUCA environment: Results-Based Monitoring and Evaluation, Strategic Planning, Programme and Project Management, and Change Management.

### **Results-Based Monitoring and Evaluation**

The term “results-based monitoring and evaluation” refers to a robust and coherent service delivery framework that has been widely used since the 1990s. This framework places an emphasis on obtaining results and goes

beyond the traditional monitoring and evaluation of inputs and outputs [47]. Results-Based Monitoring and Evaluation was developed when the New Public Management reform swept many “Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD)” countries [47]. In 2013, Results-Based Monitoring and Evaluation was still relatively new in developing nations, however, it had progressed in South Africa [48]. It enables decision-makers to focus on outcomes and impacts i.e., it is an approach that tracks results and performance. While public spending is very important, Results-Based Monitoring and Evaluation enable the government to focus its efforts on monitoring performance rather than just spending. It also aids the government with analysing long-term outcomes, instead of just short-term outputs. According to Pazvakavambwa and Steyn [49], it is impossible to discern between success and failure if outcomes are not monitored and evaluated. Fig. 1 below is the Results-Based Monitoring and Evaluation Framework [50].



**Fig. 1.** Results-Based Monitoring and Evaluation Theoretical Framework

Source: Modified by the author based on [50].

Results-Based Monitoring and Evaluation cannot function independently of Strategic Planning, Programme and Project Management, and Change Management. As its core purpose is to:

- Help design programmes and projects;
- Improve learning and accountability;
- Increase knowledge through lessons learned;
- Integrates lessons learned into management decisions;
- Report on the results achieved (performance);
- Framework aimed at achieving important changes;

- Defines realistic expected results; and
- Monitors progress toward the achievement of expected results.

Overall, Results-Based Monitoring and Evaluation takes the focus away from activities and places them on results [51].

### Strategic Planning

Since the South African government drafted and approved its long-term strategic plan, the “*National Development Plan (NDP) 2030*” in 2012, being schooled in strategic planning is important. As a matter of interest, the goal of the NDP is to build a state that is capable of development and has the necessary ability to improve service delivery [52]. The South African government agreed in 2013 to introduce the NDP for three five-year Medium-Term Strategic Frameworks (MTSF). The NDP’s first five-year implementation period was MTSF 2014-19 [53].

The NDP 2030 is strategically aligned to the global strategic plan i.e., “*United Nations (UN) 2030 Agenda for Sustainable Development (SDGs)*.” According to Chandrashekhar [54], governments in developing countries face a common need to meet the UN 2030 Agenda for SDGs. This Agenda comprises 17 goals related to economic, environmental, and social development activities [54]. It is also known as the Global Goals and was adopted by all UN Member States, comprising 193 countries, including South Africa. The SDGs aim is to promote sustained economic growth, technological innovation, and improved service delivery [55].

Part of the South African government’s initiative to ensure good service delivery was the introduction of a Provincial Strategic Plan (PSP). A PSP is the Provincial Government’s strategic plan for its term of office. The strategic priorities of the PSP are sub-divided amongst its departments for implementation. The PSP must be strategically aligned with the NDP 2030 and the UN 2030 Agenda for SDGs [56]. If the provincial government departments cannot deliver on their PSP, the resultant impact will be that both the NDP 2030 and the UN 2030 Agenda for SDGs will be negatively affected. Fig. 2 below displays the strategic alignment between the UN, the South African Government and Provincial Government.



**Fig. 2.** Strategic Alignment — UN, South Africa, Western Cape

Source: by author

With that said, according to Abazov [57], one of the conditions most conducive to positive results is good, effective strategic planning. Bryson and George [58] assert that, because strategy is ubiquitous in government, strategic planning must be included in the normal toolkit of public officials. If the strategy is excellent and coordinated throughout, the idea maintains that effective service delivery will result as result. Hence, according to Bryson and George [58], public officials must be able to:

- Analyse the global mandate;
- Define a mission that is aligned throughout;
- Performing a SWOT analysis, which stands for strengths, weaknesses, opportunities, and threats, on both the internal and external surroundings of its organization;
- Identify strategic issues to be addressed; and
- Formulate a strategy to address issues, which is articulated in a vision for the future.

An approach to achieve the above is to use the VMOSA strategic planning framework. Vision, Mission, Objectives, Strategies, and Action Plans are the components that are represented by the acronym VMOSA. It is an all-in-one planning framework that can assist not just the South African government, but any organisation in planning by converting objectives into actions. That is, the South African government may use the VMOSA strategic planning framework to focus on short-term goals while keeping its long-term vision and mission in mind [59]. The VMOSA strategic planning framework components are summarised as follows [59]:

- **Vision** is the dream of the organisation to be understood and shared by all. It is inspiring and easily understood by all;
- **Mission** is the what and the why. It is like a vision statement, but it is more specific in expressing what will be done and why it will be done;
- **Objectives** focus on achieving the mission. Everything hinges on how much of what will be accomplished by when. Objectives refer to specific measurable results and are reflected as outcome and output indicators and targets;
- **Strategies** explain how the objectives will be achieved; and
- **Action plan** details who do what, when, and at what cost and is documented in a Project Management Plan, which, if approved, becomes the Project Implementation Plan.

### **Programme and Project Management**

A consistent and standard programme and project management methodology are necessary to ensure that all public officials have the same knowledge and use the same terminology. Its formalisation will result in a more structured and consistent approach to programme and project management in the framework of Result-Based Monitoring and Evaluation [60].

Project Management Body of Knowledge (PMBOK), PRojects IN Controlled Environments (PRINCE2), and Agile are the three most prevalent programme and project management methodologies in the global and local public sectors. This will be discussed below [60]:

- **PMBOK:** The Project Management Institute (PMI) created the PMBOK in 1987. It is extensively used, internationally recognized, and the most popular project management certification in the United States of America (USA). Developed in the United States, it has subsequently been widely adopted in the international public sector realm, including Australia, Bahrain, South Africa, and Switzerland [60]. PMBOK is a predictive methodology that focuses on analysing and planning the future state in detail to define and cater for any known risks. Many other programme and project management methodologies are based on the PMBOK principles. PMBOK defines the project management lifecycle in five processes, namely initiating, planning, execution, monitoring, control, and closing out [60];
- **PRINCE2:** PRINCE2 was created in 1996 by the Office of Government Commerce in the United Kingdom (UK) and is widely used in both the UK public and commercial sectors. Other countries where public sector institutions have adopted PRINCE2 include Australia, Slovakia, Canada, the Netherlands, Ireland, Bahrain, China, Denmark, and Germany. The methodology adopts a conceptual waterfall model of project management, which implies that the project management processes flow one after the other in sequential order. The PRINCE2 project management lifecycle is broken up into seven processes, namely starting up a project, initiating a project, directing a project, controlling a stage, managing product delivery, managing stage boundaries, and closing a project [60]; and
- **Agile:** The Agile Manifesto, which established the phrase in 2001 and laid out the basic ideas of Agile development, was developed in the USA. As a result of its high levels of flexibility throughout the project lifecycle, Agile is immensely popular in the software development and IT implementation industries. Agile has been adopted in this sector in various countries, including Denmark, Greece, Indonesia, Malaysia, India, New Zealand, Slovakia, the Czech Republic, Belgium, United Kingdom. Since software development requires continuous assessments to be perfect, Agile project management is a reactive methodology that employs a repeatable process in which deliverables are submitted in stages and revised throughout the project [60].

The South African government employs a range of programme and project management approaches and entities, namely PMBOK, PRINCE2, the Association for Project Management (APM), Project Management Methodology (Centre for e-Innovation — PRINCE2-based methodology), and the National Treasury's Technical Assistant Unit (PMBOK-based methodology) [60].

While each of the aforementioned project management approaches has value and significance, their uneven application leads to silo-management of programmes and projects, which affects overall coherence. This is reflected in the enormous

difficulties encountered to date in exerting consistent governance and control over programme and project implementation, as well as the difficulty in getting a ‘single version of the truth’ [60].

What the South African government need is for its public employees to be trained in a clear sense of programme and project management methodology, preferably one that is practised in both the international and local public sectors.

### Management Change Management

Regarding ‘change’, this study highlighted the following:

- Assuming that public sector service delivery must remain static as society changes is deceptive. As society evolves, so must the way in which services are provided [61];
- To remain relevant and competitive, the government has to make changes to keep up with the latest technology, follow constantly changing laws and rules, protect against fraud and corruption, and so on;
- Public administration must change in tandem with the rest of the world [62];
- Traditional Public Administration was no longer viable and needed to change [63]; and
- Despite various education reforms, such as changes to school and university curricula, the government continues to suffer significant skill shortages in this sector [44].

Overall, since change is unavoidable, it must be managed.

Change Management, according to Hamdo [64], is a systematic technique that shifts organisations from one state to another by setting new goals, internal processes, and shared values. Another way to phrase it is that Change Management is a systematic technique that allows a company to foresee and react to a changing business environment to meet organisational goals quickly and effectively.

Hamdo [64] further state that since Change Management has been identified as the secret behind the success of many organisations that have become market leaders in numerous industries and achieved long-term sustainable growth, the role of public officials in properly managing change is therefore very critical.

According to Hamdo [64], the four well-known Change Management Models are:

- **ADKAR Model:** In 2006, a prominent businessman and founder of the Prosci Learning Centre Jeffrey Hiatt presented the world with the ADKAR Change Management Model. Individual resistance to change, according to Hiatt, may be addressed in five stages: Awareness, Desire, Knowledge, Ability, and Reinforcement;
- **Kurt Lewin’s Change Management Model:** In 1947, social psychologist Kurt Lewin came up with his three-stage model of the change process: unfreeze, change, and refreeze i.e., change starts first in unfreezing the status quo;

- **Kotter’s 8 Steps Change Management Model:** Harvard University Emeritus Professor John Kotter developed this model. It entails instilling a feeling of urgency, forming a strong steering coalition, developing a clear vision for change, communicating the vision, empowering actions, obtaining short-term victories, consolidating the change base, and making change sustainable; and
- **Mckinsey 7s Model:** The Mckinsey 7s model was released in 1980 by Waterman, Peters, and Phillips. It examines businesses from seven perspectives: strategy, structure, system, skills, personnel, style, and shared values. The Mckinsey 7s model is a strong analysis tool that allows managers to measure the degree of consistency among an organisation’s primary dimensions and explain the modifications that are required.

### Summary

This paper revealed that South Africa’s public sector service delivery has deteriorated over time, owing to poor public administration, which is largely caused by a lack of capacity on the side of public officials. According to the findings, public officials are very good at coming up with well-thought-out plans, policies, and strategies to ensure that services are provided in an efficient manner. But they aren’t good at putting these plans, policies, and strategies into action, and the volatile, uncertain, complex, and ambiguous environment has exacerbated the situation of improving service delivery.

Consequently, this led to the main finding which is that the South African government can provide good service in a VUCA environment, when its employees become proficient in Results-Based Monitoring and Evaluation, Strategic Planning, Programme and Project Management Methodology, and Change Management Methodology.

### REFERENCES

1. For Communities to Receive Decent Services, Corruption in All Spheres of Govt Must End: President. *SABC News*. 2022. URL: [www.sabcnews.com/for-communities-to-receive-decent-services-corruption-in-all-spheres-of-govt-must-end-president/](http://www.sabcnews.com/for-communities-to-receive-decent-services-corruption-in-all-spheres-of-govt-must-end-president/) (accessed: 01.10.2022).
2. Foreign Investment into South Africa Tanked in 2020 After Ramaphosa’s New Deal Falters. *Daily Maverick*. 2021. URL: <https://www.dailymaverick.co.za/article/2021-08-02-foregin-investment-into-south-africa-tanked-in-2020-after-ramaphosas-new-deal-falters/> (accessed: 01.10.2022).
3. *Investment Decisions: Why South Africa and Why Now? Forward-looking Scenarios for the Ramaphosa Presidency (2018–2022)*. Johannesburg: PwC; 2018. URL: <https://www.pwc.co.za/en/assets/pdf/investment-decision-why-sa.pdf> (accessed: 01.10.2022).
4. Reddy P.S. The Politics of Service Delivery in South Africa: The Local Government Sphere in Context. *The Journal for Transdisciplinary Research in Southern Africa*. 2016; 12(1): 1–8. <https://doi.org/10.4102/td.v12i1.337>
5. Crous M. *Service Delivery in the South African Public Service: Implementation of the Batho Pele principles by Statistics South Africa*. Unpublished Master’s thesis. Pretoria: University of Pretoria; 2002.

6. Martins N., Ledimo O. The Perceptions and Nature of Service Delivery Innovation Among Government Employees: An Exploratory Study. *Journal of Governance and Regulation*. 2015; 4(4): 575–580. [https://doi.org/https://doi.org/10.22495/jgr\\_v4\\_i4\\_c5\\_p1](https://doi.org/https://doi.org/10.22495/jgr_v4_i4_c5_p1)
7. *Regional School of Public Administration*. Comparative Study on Service Delivery. Danilovgrad, Montenegro: ReSPA; 2018.
8. Nel D., Masilela L. Open Governance FOR Improved Service Delivery Innovation in South Africa. *International Journal of eBusiness and eGovernment Studies*. 2020; 12(1): 33–47. <https://doi.org/10.34111/ijegeg.202012103>
9. Moloto A.N., Mkhomazi S.S., Worku Z. Factors Contributing to Poor Service Delivery in South African Rural Communities. *Proceedings of the 5th Annual International Conference on Public Administration and Development Alternatives, 07–09 October 2020*. University of Limpopo: 645–652.
10. Constitutional History of South Africa. *ConstitutionNet*. 2016. URL: <https://constitutionnet.org/country/south-africa> (accessed: 01.10.2022).
11. The Three Spheres of Government. *Education & Training Unit (ETU)*. 2020. URL: <https://etu.org.za/toolbox/docs/govern/spheres.html> (accessed: 01.10.2022).
12. Public Administration Reform Practice Note. *United Nations Development Programme (UNDP)*. 12 November 2015.
13. *Step-by-step Guide for the Development of Effective, Realistic and Credible Service Delivery Improvement plans (SDIPs)*. Department of Public Service and Administration (DPSA). DPSA SDIP Training Guide, March 2013: 1–35.
14. *The Constitution of the Republic of South Africa, Act 108 of 1996*. Pretoria: Government Printer; 1996.
15. A Service Delivery Improvement Guide. *DPSA Batho Pele Handbook*. Pretoria: Department of Public Service and Administration; 2003.
16. Pietersen C. Implementation of Batho Pele Principles in An Educational District Office. *Mediterranean Journal of Social Sciences*. 2014; 5(3): 253–261. <https://doi.org/10.5901/mjss.2014.v5n3p253>
17. *A Skilled Workforce for Strong, Sustainable and Balanced Growth: A G20 training strategy*. Geneva: International Labour Office; 2011.
18. Clark D. Public Service charter. In Côté, L. & Savard, J-F. (eds.). *Encyclopaedic Dictionary of Public Administration*. Quebec City, Canada; 2012.
19. *Public Service Charter*. Pretoria: Government Printer; 2013.
20. Evaluation of service Standards in the Public Service. *Public Service Commission*. 2005. Pretoria: Department of Public Service Commission.
21. Gossel S., Koelble T. Service Delivery Gap: The Pros and Cons of Semi-Privatising South Africa's Failing Municipalities. *Daily Maverick*. 12 July 2021. URL: <https://www.dailymaverick.co.za/article/2021-07-12-service-delivery-gap-the-pros-and-cons-of-semi-privatising-south-africas-failing-municipalities/> (accessed: 01.10.2022).
22. Failing to Learn the Lessons? The Impact of Covid-19 on a Broken and Unequal Education System. *Amnesty International*. London: Amnesty International Ltd; 2021.
23. Prins F.X., Etale A., Ablo A.D., Thatcher A. Water Scarcity and Alternative Water Sources in South Africa: Can Information Provision Shift Perceptions? *Urban Water Journal*. 2022: 1–12. <https://doi.org/10.1080/1573062X.2022.2026984>
24. Mathye R.P., Scholz M., Nyende-Byakika S. Analysis of Domestic Consumption and Background Leakage Trends for Alexandra Township, South Africa. *International Journal on Emerging Technologies*. 2021; 13(1): 1–9.
25. Fortuin M. Strategic Analysis of Electricity Generation Mix in South Africa. *Pretoria: Elsevier*; (January 19, 2022). <https://doi.org/http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.4012830>
26. Trace S. *South Africa's Crippling Electricity Problem*. URL: <https://www.opml.co.uk/blog/south-africa-s-crippling-electricity-problem> (accessed: 01.10.2022).
27. South Africa: The World's Most Unequal Country 2022. *Daily Maverick — World Bank Report*. URL: <https://www.dailymaverick.co.za/article/2022-03-13-south-africa-the-worlds-most-unequal-country-world-bank-report/> (accessed: 01.10.2022).

28. Cook N. *South Africa: Current Issues, Economy and U.S. Relations*. Washington DC: Congressional Research Service; 2020: 38.
29. Breakfast N.B., Nomarwayi T. Violent Service Delivery Protests in Post-Apartheid South Africa, 1994–2017. A Conflict Resolution Perspective. *African Journal of Public Affairs*. 2019; 11(1): 106–126. <https://doi.org/> <https://hdl.handle.net/10520/EJC-1563b64637>
30. Dassah M.O. Theoretical Analysis of State Capture and its Manifestation as a Governance Problem in South Africa. *The Journal for Transdisciplinary Research in Southern Africa*. 2018; 14(1): 1–10. <https://doi.org/10.4102/td.v14i1.473>
31. Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). *Foreign Direct Investment for Development: Maximising Benefits, Minimising Costs*. Paris: OECD Publications Service; 2002.
32. *What Foreign Investors Want: South African Insights from a Global Perspective on Factors Influencing FDI Inflows since 2010*. PricewaterhouseCoopers (PwC). Johannesburg: PwC; 2018: 28.
33. COMMENTARY: What do foreign investors want from South Africa? *Sunday Times*. 2018. URL: <https://www.timeslive.co.za/amp/sunday-times/business/2018-10-11-commentary-what-do-foreign-investors-want-from-south-africa/> (accessed: 01.10.2022).
34. FAQs on Foreign Direct Investment. *South African Institute of International Affairs (SAIIA)*. 2020. URL: <https://saiia.org.za/news/faqs-on-foreign-direct-investment> (accessed: 01.10.2022).
35. Smoke and Mirrors: UN Data Shows Ramaphosa’s Investment Drive Is Barely Alive. *Daily Maverick*. 2021. URL: <https://www.dailymaverick.co.za/article/2021-02-10-smoke-and-mirrors-un-data-shows-ramaphosas-investment-drive-is-barely-alive/> (accessed: 01.10.2022).
36. United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD). *United Nations Conference on Trade and Development: STAT*. 2022. URL: <http://unctadstat.unctad.org/countryprofile/generalprofile/en-gb/710/index.htm> (accessed: 01.10.2022).
37. *Twenty Year Review: South Africa 1994-2014*. Pretoria: Department of Planning, Monitoring & Evaluation; 2015.
38. The Challenge of Service Delivery in South Africa: A Public Servants Association Perspective. *Public Servants Association of South Africa (PSA)*. 2015: 1–12.
39. Lodge T., Mottiar S. Protest in South Africa: Motives and Meanings. *Democratization*. 2015. 23(5): 1–19. <https://doi.org/10.1080/13510347.2015.1030397>
40. Ramaphosa Returns from West Africa Tour to Political and Economic Minefield While Lamenting ‘Catastrophic Year’ for SA. *Daily Maverick*. 2021. URL: <https://www.dailymaverick.co.za/article/2021-12-08-ramaphosa-returns-from-west-africa-tour-to-political-and-economic-minefield-while-lamenting-catastrophic-year-for-sa/> (accessed: 01.10.2022).
41. Bennett N., Lemoine J. What VUCA Really Means for You. *Harvard Business Review*. January 2014; 92(1\2). <https://doi.org/https://ssrn.com/abstract=2389563>
42. Perspective. *Oxford Learner’s Dictionaries*. URL: <https://www.oxfordlearnersdictionaries.com/definition/english/perspective> (accessed: 01.10.2022).
43. Adani G. Managing in a VUCA World: Thriving in Turbulent Times. *Mind Tools*. URL: <https://www.mindtools.com/pages/article/managing-vuca-world.htm> (accessed: 01.10.2022).
44. Rasool F., Botha C.J. The Nature, Extent and Effect of Skills Shortages on Skills Migration in South Africa. *SA Journal of Human Resource Management/SA Tydskrif vir Menslikehulpbronbestuur*. 2011; 9(1): 1–12. <https://doi.org/10.4102/sajhrm.v9i1.287>
45. Skills Development in the Public Sector. Briefing by the Department of Public Service and Administration. *Select Committee on Local Government and Administration*. Parliamentary Monitoring Group (PMG). 2002. URL: <https://pmg.org.za/committee-meeting/1291/> (accessed: 01.10.2022).
46. These Are the Top 10 Job Skills of Tomorrow — and How Long it Takes to Learn Them. *World Economic Forum (WEF)*. 2020. URL: <https://www.weforum.org/agenda/2020/10/top-10-work-skills-of-tomorrow-how-long-it-takes-to-learn-them/> (accessed: 01.10.2022).

47. Bhattarai R.N. Basic Concepts and Approaches of Results-Based Management. *Journal of Population and Development*. 2020; 1(1): 156–171. <https://doi.org/10.3126/jpd.v1i1.33113>
48. Xue Y., Turner R.J., Lecoeuvre L., Anbari F.T. Using Results-Based Monitoring and Evaluation to Deliver Results on Key Infrastructure Projects in China. *Global Business Perspectives*. 2013;1:85–105.
49. Pazvakavambwa A., Steyn G.M. Implementing Results-Based Management in the Public Sector of Developing Countries: What Should be Considered? *Mediterranean Journal of Social Sciences*. 2014; 5(20): 245–257. <https://doi.org/10.5901/mjss.2014.v5n20p245>
50. Kusek J.Z., Rist R.C. *Ten Steps to a Results-Based Monitoring and Evaluation System: A Handbook for Development Practitioners*. Washington, DC: World Bank; 2004. URL: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/14926> (accessed: 01.10.2022).
51. Gebremedhin B., Getachew A., Amha R. *Results-Based Monitoring and Evaluation for Organizations Working in Agricultural Development: A Guide for Practitioners*. Addis Ababa: International Livestock Research Institute; 2010: 75.
52. National Development Plan — Vision 2030. *National Planning Commission*. Pretoria: Government Printers; 2011.
53. Medium-Term Strategic Framework (MTSF) 2014–2019. *Department of Planning, Monitoring and Evaluation (DPME)*. Pretoria: Government Printers; 2013.
54. Chandrashekhar R. The Road Ahead for Public Service Delivery: Delivering on the Customer Promise. *Public Sector Research Centre*. Johannesburg: PricewaterhouseCoopers; 2020.
55. Goal 8: Decent Work and Economic Growth. *United Nations Development Programme (UNDP)*. 2020. URL: <https://www.undp.org/content/undp/en/home/sustainable-development-goals/goal-8-decent-work-and-economic-growth.html> (accessed: 01.10.2022).
56. Provincial Strategic Plan 2014–2019. *Cape Town: Department of the Premier*. Western Cape Government; 2015.
57. Abazov R. How to Improve Your Strategic Planning Skills. *Forbes*. 2019. URL: [https://forbes.kz/process/expertise/how\\_to\\_improve\\_your\\_strategic\\_planning\\_skills/](https://forbes.kz/process/expertise/how_to_improve_your_strategic_planning_skills/) (accessed: 01.10.2022).
58. Bryson J., George B. Strategic Management in Public Administration. *Oxford Research Encyclopedia, Politics*. Oxford: Oxford University Press; 2020: 26.
59. Community Tool Box: An Overview of Strategic Planning. *Community Tool Box*. 2022. URL: <https://ctb.ku.edu/en/table-of-contents/structure/strategic-planning/vmosa/main> (accessed: 01.10.2022).
60. *Standard Approach to Programme and Project Management Within the Context of Results-Based Monitoring and Evaluation*. *Department of the Premier*. Cape Town: Western Cape Government; 2015.
61. Lamidi K.O. Theories of Public Administration: An Anthology of Essays. *International Journal of Politics and Good Governance*. 2015; 6(63): 1–35.
62. Stefanescu C.D. Changes in the Management of Public Administration. *Review of General Management*. 2012; 15(1): 42–50.
63. El-Ghalayini Y. New Public Management: An Assessment of Impact and The Influence on Public Administration. *Public Policy and Administration Research*. 2016; 6(12): 18–22.
64. Hamdo S.S. *Change Management Models: A Comparative Review*. Unpublished PhD thesis. Istanbul: Istanbul Okan University; 2021.

#### Information about the authors:

Lance Barbier — PhD Candidate at the Department Public Administration and Governance, Cape Peninsula University of Technology (South Africa) (ORCID ID: 0000-0001-9275-4704) (e-mail: lance.barbier@gmail.com).

Robertson K. Tengeh — PhD, Professor (Associate) Head of Department: Public Administration and Governance, Cape Peninsula University of Technology (South Africa) (ORCID ID: 0000-0003-2485-0205) (e-mail: TENGEHR@cput.ac.za).

# Улучшение предоставления государственных услуг в условиях VUCA в Южной Африке: обзор литературы

Л. Барбье  , Р.К. Тенге 

Технологический университет полуострова Кейп,

Южная Африка, Кейптаун, 8000

 lance.barbier@gmail.com

**Аннотация.** Существует широко распространенное мнение о том, что среда нестабильности, неопределенности, сложности и двусмысленности (ННСД) способствовала неудовлетворительному качеству предоставления услуг в государственном секторе в Южной Африке. Целью данной статьи является выяснение того, как правительство Южной Африки может улучшить предоставление услуг, находясь в состоянии ННСД. В данной статье представлено комплексное исследование ряда вторичных литературных источников. Автор пытается привлечь внимание к пробелам в знаниях, которые могут послужить основой для дальнейших исследований в будущем. Основной вывод заключается в том, что для того, чтобы правительство Южной Африки могло предоставлять качественные услуги в среде ННСД, его сотрудники должны обладать навыками мониторинга и оценки, основанных на предыдущем опыте, стратегического планирования, методологии управления программами и проектами и методами управления изменениями. Также в статье фиксируется острая нехватка эмпирических исследований предоставления услуг государственного сектора в условиях, характерных для состояния ННСД. В связи с этим возникает потребность в дополнительных исследованиях по этой теме, в частности, для того, чтобы установить влияние среды ННСД на правительства развивающихся стран. Исследование будет полезно правительствам развивающихся стран, в частности ЮАР, исследователям, а также тем, кто работает в сфере государственного управления.

**Ключевые слова:** правительство, ЮАР, предоставление услуг в государственном секторе, VUCA

**Заявление о конфликте интересов:** Авторы заявляют об отсутствии конфликта интересов.

## История статьи:

Статья поступила в редакцию: 01.09.2022. Статья принята к публикации: 05.10.2022.

## Для цитирования:

Barbier L., Tengeh K.R. Enhancing Public Service Delivery in a VUCA Environment in South Africa: A Literature Review // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Государственное и муниципальное управление. 2022. Т. 9. № 4. С. 418–437. <https://doi.org/10.22363/2312-8313-2022-9-4-418-437>

## Информация об авторах:

Лэнс Барбье — соискатель ученой степени PhD кафедры государственного управления Технологического университета полуострова Кейп (ЮАР) (ORCID ID: 0000-0001-9275-4704) (e-mail: lance.barbier@gmail.com).

Робертсон К. Тенге — PhD, профессор и заведующий кафедрой государственного управления Технологического университета полуострова Кейп (ЮАР) (ORCID ID: 0000-0003-2485-0205) (e-mail: TENGEHR@cput.ac.za).



DOI: 10.22363/2312-8313-2022-9-4-438-455

Научная статья / Research article

## Социальные сети как вызов политической стабильности Вьетнама

В.Н. Давыдов  , Т.А. Нгуен , А.Л. Зоткина 

Российский университет дружбы народов,  
117198, Москва, Россия, ул. Миклухо-Маклая, 10/2

 davidov\_vn@mail.ru

**Аннотация.** Авторы статьи идентифицируют новые разновидности угроз, вызванных проникновением во вьетнамское общество социальных сетей. В статье оцениваются пределы влияния трансграничных ИТ-коммуникаций на политическую стабильность государства, анализируется контент идейных оппонентов власти в публикациях Instagram, Zalo, YouTube, Facebook (21 марта 2022 г. Тверской суд города Москвы признал Meta (продукты Facebook и Instagram) экстремистской организацией), в поисковых системах и других каналах связи. Авторы представляют выводы и соображения относительно организации противодействия проводникам «цветных революций», мастерам сетевых провокаций, психологических и идеологических диверсий во вьетнамском и глобальном информационном пространстве.

**Ключевые слова:** Вьетнам, информационная политика, информационные потоки, инспекция сознания, искусственный интеллект, кибербезопасность, кибергигиена, метавселенная, психологическая война, социальные сети, СМИ, угрозы социально-политической стабильности, «цветные революции», цифровизация, цифровой суверенитет, электронные агенты влияния

**Благодарности:** Исследование выполнено при поддержке Российского университета дружбы народов. Код (шифр) темы НИР/НИОКР «Технологии обеспечения политической стабильности в современной России» 100701-0-000.

**Заявление о конфликте интересов:** Авторы заявляют об отсутствии конфликта интересов.

### История статьи:

Статья поступила в редакцию: 15.02.2022. Статья принята к публикации: 01.10.2022.

### Для цитирования:

Давыдов В.Н., Нгуен Т.А., Зоткина А.Л. Социальные сети как вызов политической стабильности Вьетнама // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Государственное и муниципальное управление. 2022. Т. 9. № 4. С. 438–455. <https://doi.org/10.22363/2312-8313-2022-9-4-438-455>



## Social Networks as a Challenge to Vietnam’s Political Stability

Vladimir N. Davydov  , Tuan A. Nguyen , Anna L. Zotkina 

Peoples’ Friendship University of Russia (RUDN University),  
10/2 Miklukho-Maklaya str., Moscow, Russian Federation, 117198

 davidov\_vn@mail.ru

**Abstract.** The authors of the article identify new types of threats caused by the penetration of social networks into Vietnamese society. The authors assess the limits of the impact of cross-border IT communications on the political stability of the state. The article analyzes the content of ideological opponents of the authorities in Facebook, Instagram, Zala, YouTube, (On March 21, 2022, the Tverskoy District Court of Moscow satisfied a lawsuit filed by the Prosecutor General’s Office of the Russian Federation and recognized the activity of the social networks Instagram and Facebook, owned by Meta, as extremist, banning its operation in Russia), search engines and other communication channels. They also share some considerations regarding the organization of counteraction to the conductors of “color revolutions”, masters of network provocations, psychological and ideological sabotage in the Vietnamese and global information space.

**Keywords:** Vietnam, information policy, information flows, inspection of consciousness, artificial intelligence, cybersecurity, cyber hygiene, metaverse, psychological warfare, social networks, mass media, threats to socio-political stability, “color revolutions”, digitalization, digital sovereignty, electronic agents of influence

**Conflicts of interest:** The authors declared no conflicts of interest.

**Acknowledgements:** The research was carried out with the support of the Peoples’ Friendship University of Russia. Code of the research/R&D topic “Technologies for ensuring political stability in modern Russia” 100701-0-000.

### Article history:

The article was submitted on 19.02. 2022. The article was accepted on 10.11.2022.

### For citation:

Davydov V.N., Nguyen T.A., Zotkina A.L. Social Networks as a Challenge to Vietnam’s Political Stability. *RUDN Journal of Public Administration*. 2022;9(4):438–455. <https://doi.org/10.22363/2312-8313-2022-9-4-438-455>

## Введение

На рубеже XX–XXI веков в информационное пространство была интегрирована технология, позволившая фактически синтезировать реальность с виртуальностью [1. С. 33–39]. При эксплуатации IT-коммуникаций глобальные центры управления, помимо очевидных достоинств электронного новшества, оценили разрушительный потенциал платформы. Специфический информационный ресурс оказался эффективным инструментом воздействия не только на отдельных граждан, но и на субъекты международного права. Сильные мира сего стали использовать стратегии дистанционного вмешательства во внутренние дела суверенных государств.

Вьетнам, шагая в ногу с техническим прогрессом, воспринял и преимущества сетевых коммуникаций, и привнесенное ими в национальное информационное пространство системное противоречие. Речь идет о внегосударственном регулировании трафика — источника политических и социальных рисков [2. С. 150–166]. И это, если не главная, то, вероятно, одна из ключевых проблем информационной политики современного Ханоя.

\*\*\*

Сеть, как универсальная форма человеческого взаимодействия, изобретение давнее. По мнению футуролога Эрика Дэвиса, «сеть — это матрица, лоно, мать-материя, которая порождает всех нас, и эта матрица существовала всегда» [3. С. 453].

Французский историк Ф. Бродель, исследовавший значение торговых сетей XV–XVIII вв. для формирования внутреннего рынка Франции и Европы, пришел к выводу, что подобный формат сотрудничества позволил континенту распространить свое доминирование в остальные части света [4. С. 55]. Причем, как известно, европейское влияние не ограничивалось экономикой. Воздействие Старого Света охватило такие сферы влияния на периферию цивилизации (по И. Валлерстайну), как культура, религия, военное дело. Культуролог М. Маклюэн в свою очередь указывал на то, что сверхдержавы своим могуществом обязаны «обширной паутине коммуникаций» [5. С. 106–107].

Шотландский исследователь Эндрю Петтигри относил политическую проблематику к числу ведущих тем межличностных коммуникаций средневековой Европы. Устные баллады и памфлеты, крамольные листовки и газеты, постановки бродячих комедиантов и проповеди диссидентствующих пасторов вносили надежду на справедливое переустройство мира; пробуждали самосознание европейцев, формировали зачатки политической культуры активизма. Ретрансляция гуманистических идей осуществлялась через сеть постоянных дворов, почтовых станций и харчевен [6. С. 133–135] — предтечу современных коммуникаторов.

«Сети представляют собой открытые структуры, которые могут неограниченно расширяться, — выделял в описании пространственные свойства и характеристики социально-технологического феномена М. Кастельс, — путем включения новых узлов, если те способны к коммуникации» [7. С. 9].

Н. Фергюсон утверждает, что иерархическая система устройства общества и управления ничто иное, как сеть. «...Иерархия — отнюдь не противоположность сети: напротив, она является лишь одной из разновидностей сети». Однако, подчеркивает британский историк, — «господство все-таки останется за иерархиями, поскольку одни только сети не смогут обеспечить устойчивую институциональную структуру для экономического развития и или политического порядка» [8. С. 74, 82]. Обратим

внимание на последний тезис: ведущий актер управления — государство реализует свои функции в иерархическом, то есть субординационном, соподчиненном формате. Следовательно, господствующие высоты по-прежнему принадлежат государству и ответственность за поддержание социально-политической стабильности в обществе лежит именно на властных институтах.

Вертикальная модель управления и контроля в условиях глобализации может гармонично сопрягаться с сетевым характером дипломатии. На последнем обстоятельстве, к примеру, настаивает глава внешнеполитического ведомства России – С.В. Лавров [9. С. 6].

Как видим, в перечне разновидностей сетей и различных аспектов их функционирования ключевое слово «сеть» имеет признаки всеобщности, свойственной таким философским категориям, как «материя», «пространство», «время» [10]. Чем отчасти объясняется стремительное разрастание метавселенной.

Кстати, в научный оборот словосочетание «социальная сеть» ввел преподаватель Манчестерского университета Дж. Барнс. Его исследование «Классы и собрания в норвежском островном приходе», включенное в сборник «Человеческие отношения», привлекло внимание ученых из смежных отраслей знаний и довольно быстро проникло на страницы научной периодики и политической прессы.

Заметный след в изучении сетевой теории оставили авторы концепций социального обмена (П. Блау, Р. Эмерсон), социометрии (Я. Морено), социального капитала (П.Бурдьё, Дж. Коулмэн, Р. Бэрт), теории потоковых структур (Д.В. Иванов) [11. С. 8–16], (А. Радклифф-Браун, С. Найдел), а позднее М. Глубман и Дж. Мичел [12. С. 141–148]. Когнитивный потенциал анализа социальных сетей (Socialnetworkanalysis, SNA) в разное время достаточно результативно использовали в точных науках, социологии, этнографии и политологии такие исследователи, как П. Богесон, Р. Родес, Д. Марш и другие [13].

Цифровое будущее, которым грезит человечество, наряду с учеными пытались предугадать писатели. Так, автор романа «Лавина» (1984 г.) Нил Стивенсон, описал веб-пространство как метавселенную, равноценную реальному миру. Метавселенная, по мысли литератора, органично связана с эффективной экономикой, позволяет социуму развиваться, а людям общаться и развлекаться [14. С. 42–46]. К некоторым перспективным идеям упомянутых авторов мы обратимся в настоящей публикации.

Осмотрительный Э. Тоффлер полагал, что переход к информационному обществу будет сопряжен «с расширением кризисов и глубокой социальной смутой» [15. С. 686–697]. Ему вторят современные исследователи социальных сетевых сервисов. Ибо, вызывая повсеместный интерес, цифровые гиганты получают возможность собрать о клиентах максимум информации, которая стоит больше, чем любые доходы от рекламы — пишет Юваль Харари. Популярное приложение сегодня может не соответство-

вать бизнес-модели или даже быть убыточным, но, если оно способствует сбору данных, завтра его ценность будет исчисляться миллиардами долларов [16. С. 107].

В отдаленном будущем цифровые гиганты, объединив огромные массивы данных и огромные вычислительные мощности, сумеют проникать в самые глубокие тайны жизни, а затем использовать это знание не только для того, чтобы делать за нас выбор и манипулировать нами, но и для переделки органической жизни и создание ее неорганических форм [17].

И еще об одной, не замечаемой большинством IT-пользователей, потере. «Высокие технологии выносят наше сознание во вне: раз есть Яндекс и Гугл, то можно ничего не помнить, — выражает беспокойство в беседе с корреспондентом главный научный сотрудник Института философии РАН Владимир Буданов. — Вот к чему все идет — полному испарению духовного, душевного и интеллектуального базиса! В конечном счете Гугл хочет предлагать варианты, мотивировать вас. А это значит, что он будет вас воспитывать. Голосовой помощник «Алиса», разработанный Яндексом, для все большего числа детей уже более интересный собеседник, чем родная бабушка. Услуга с понятным последствием — разобщением людей» [18. С. 8].

С высоты современных знаний опасения Э. Тоффлера и других экспертов не кажутся излишними. Социальные сети, в нашем понимании, — формат многоканальной IT-коммуникации, освоенной гражданским обществом. Сообразно интересам пользователей в сети формируется повестка дня с преобладанием социально-политической проблематики. При этом социальная сеть не перестает оставаться инструментом взаимодействия власти и общества. Последнее обстоятельство не исключает выхода сетевых информационных потоков из-под контроля национальных управленческих структур. Особенно когда в диалог граждан и власти вмешиваются такие агенты влияния, как коллективный Запад или Восток...

Не случайно США, преуспевшие в информационных баталиях и психологических операциях за рубежом, крайне болезненно реагируют на попытки проникновения в их собственное киберпространство (1). Дело в том, что в минувшем году было зафиксировано 36 млрд случаев утечки данных. Как уточняет Risk Based Security, это более чем в три раза превышает показатели 2019 года [19].

Судя по официальным документам, Вашингтон сегодня озабочен решением двуединой проблемы — организацией всесторонней кибербезопасности и соблюдением кибергигиены (cyber hygiene) в информационных сетях.

Ключевые нормативные документы профильных министерств и ведомств Америки нацеливают IT-персонал на защиту критически важных объектов [20. С. 130–148]. Так, в совершенно секретной президентской директиве Б. Обамы — PPD-20 (которую, кстати, предал гласности Э. Сноуден) приоритетной задачей называли защиту сетей (network defense). То есть «действия, производимые непосредственно на компьютерах, в сетях или

информационно-коммуникационных системах самим владельцем, либо с его ведома с целью защиты: указанных компьютеров, сетей и систем; хранимых, обрабатываемых или передаваемых через них данных; физической и виртуальной инфраструктуры, контролируемой данными компьютерами, сетями и системами»[21. Р. 2].

Мало сказать, что кибербезопасность — веление времени. «Контроль над национальным или коалиционным информационным пространством наконец осознан как один из определяющих аспектов национального суверенитета, — считает профессор Д. Евстафьев, — без чего участие в глобальной конкуренции просто невозможно» [22. С. 82–87].

### **Сетевой сегмент информационного поля Вьетнама**

К настоящему времени социальные сети, унифицируя характер межстрановых и внутригосударственных коммуникаций, заняли прочное место в повседневной жизни общества Социалистической Республики Вьетнам (СРВ). Как свидетельствует статистика (январь 2021 г.), до 70 % без малого 95-миллионного населения страны пользуются веб-технологиями. Более 67 % граждан пользуются социальными сетями для общения, деловых переговоров и досуга. Наиболее востребованы Facebook<sup>1</sup> (90 %), YouTube (89 %), Zalo (74 %), Facebook Messenger (74 %), Instagram (46 %). Далее, заметно уступая лидерам в рейтинге популярности, разместились TikTok (39 %), Twitter (31 %), Viber (25 %), а также WeChat (19 %) и WhatsApp (19 %) соответственно [23].

По данным «NapoleonCat», основная возрастная категория пользователей Facebook — люди от 18 до 44 лет; среди них около 50,9 % — мужчины и 49,1 % — женщины. Немецкое агентство «Statista» поместило Вьетнам на 16-е место в мире по проникновению Интернета и на 7-е место по числу пользователей сетями Facebook и YouTube [24].

Zalo — «суперприложение», аналог российской версии ВКонтакте, функционирует еще и как интернет-магазин... Zalo с 47 миллионами постоянных пользователей — внутренний конкурент Facebook. Завсегдатаи Zalo — люди в возрасте от 30 лет и старше. Процент пользователей, регулярно обращающихся к Facebook Messenger и Zalo для отправки текстовых сообщений, более значителен, чем у Skype и Viber. Facebook Messenger предпочитают молодежь, а Zalo — преимущественно пожилые вьетнамцы [25].

YouTube — глобальный сервис видеохостинга, своеобразная «ярмарка тщеславия» — является одними из самых посещаемых ресурсов в стране. Эта международная социальная сеть, обеспечивающая трансграничное проникновение в национальное информационное пространство, действует в соот-

<sup>1</sup> 21 марта 2022 г. Тверской суд города Москвы признал Meta (продукты Facebook и Instagram) экстремистской организацией.

ветствии со своим протоколом, нередко игнорируя нормы вьетнамского законодательства. Тенденциозный медиаконтент подчас искажает общественное мнение, травмирует ментальность аудитории. Намеренно вводит в заблуждение людей, не всегда способных различить лукавый подтекст антивьетнамских сюжетов, сомнительных выступлений лидеров внутренней и внешней оппозиции.

Этим, в частности, грешат такие ньюсмейкеры, как «Ассоциация демократических братьев», «Независимая ассоциация журналистов», «Организация гражданского общества», «Viet Liberty» («Свободный Вьетнам»), «Свободные издатели», «Вьетнамская сеть по правам человека». А также другие организации, маскирующиеся под институты гражданского общества, тесно связанные с международными неправительственными организациями (НПО), которые участвуют в антивьетнамской деятельности. Среди них — RSF («Репортеры без границ»), AI («Международная амнистия»), VOICE («Публичная совесть зарубежных вьетнамцев») и другие. Меню, поставляемого ими негативного сетевого контента, весьма разнообразно. Как в содержательном, так в эстетическом смыслах.

Вредоносные информационные потоки, просачивающиеся во вьетнамское духовное пространство, можно классифицировать следующим образом:

- антиисторическая информация, искажающая биографию страны, особенно историю войн в защиту отечества; фальсификация заслуг первого президента независимой Демократической Республики Вьетнам Хо Ши Мина и его революционных идей;
- подрывная информация, провоцирующая сепаратистские тенденции, разрушающая интернациональное единство общества, формирующая сторонников легального радикализма, сил, выступающих под лозунгами защиты «демократических начал в выражении общественного недовольства архаичными порядками» в стране;
- коллаборационистская информация, формирующая (прежде всего у молодежи) мысли о допустимости сотрудничества с бывшими и нынешними противниками Вьетнама «на демократических и гуманистических началах», идейными противниками правящей Коммунистической партии (КПВ) и Вьетнамского фронта отечества;
- антиментальная информация, нацеленная на долговременное воздействие медийных ресурсов и электронных версий зарубежных СМИ на массовую аудиторию, а также сетей, поощряющих эгоцентризм, апологетику вседозволенности и аморальности;
- информация контркультуры, подрывающая изнутри национальную самоидентификацию граждан, их культурную самобытность, духовные ценности и приверженность идеалам предков.

В подрывной, антивьетнамской деятельности замешаны и карманные гаджеты — смартфоны с доступом в интернет-пространство. Они, безусловно, вносят свою лепту в социализацию пользователей, поставляя гражданам СРВ не всегда полезный, а то и откровенно враждебный кон-

тент [26]. При стратификации информационных потоков нельзя не учитывать того факта, что среднестатистический пользователь мобильных телефонов прикасается к сенсорной поверхности смартфона до 2617 раз в день [27].

А с учетом того, сколько внимания уделяется физическому телу обладателя смартфона как объекту цифрового отслеживания, — отмечает социолог У. Дэвис, — больше нельзя называть сеть Интернет чем-то «виртуальным» или «нереальным» [28. С. 28]. И тем не менее социологи отмечают пресыщенность электронным общением [29. С. 572–581].

Чем привлекают социальные сети массового пользователя? Прежде всего набором уникальных коммуникационных функций. Речь идет о формальной сопричастности среднестатистического (или так называемого «простого человека») к деятельности «четвертой власти». Поскольку доступность сетей — «самой большой газеты в мире» — позволила обладателям мобильных телефонов и компьютеров, сопряженных с Интернетом, соперничать с профессиональными журналистами в оперативности, фиксировать события, по-своему интерпретировать их и публиковать в авторской редакции. Это во-первых.

Во-вторых, у гражданских активистов появилась возможность реализации права общественных контролеров, защитников насущных интересов социума. Публично критиковать нерадение или безнравственность администрации, утверждая таким образом торжество закона и справедливости.

В-третьих, социальные сети — это эпицентр формирования общественного мнения по актуальным вопросам развития общества. Место публичного обсуждения, выработки и реализации гуманитарных акций. Например, сбора средств для сограждан, пострадавших от природных либо техногенных катастроф, или атак террористов.

В-четвертых, социальные сети — безлимитная и чрезвычайно емкая платформа самопрезентаций, проведения частных рекламных кампаний, поиска спонсоров, деловых партнеров (2), реализации народных инициатив, включая благотворительность [30. С. 61], и многое другое.

В-пятых, это сокровищница, архив нестареющих мыслей, избранного народной памяти, сакральных традиций, фольклора, семейных преданий; банк иллюстраций, визуального контента.

### **Стратификация информационных потоков**

Социальные сети, непрерывно разрастаясь, стимулируют развитие аппаратной составляющей технологий управления. В том числе на основе алгоритмов искусственного интеллекта [31. С. 6], новых программ и опций. Системно воздействуя на качество общения и минимизируя процесс установления связей, глобальные коммуникации вовлекают в диалог тысячи новых пользователей.

На платформах межличностных коммуникаций создаются сообщества самых различных форм: группы, форумы, общественные объединения глобального масштаба. Веб-переводчики способствуют преодолению языковых и культурных барьеров. И, к сожалению, вольно или невольно обостряют исторические обиды, провоцируют виртуальные конфликты, которые при определенных обстоятельствах могут перерасти в «цветные революции». Поскольку каждый участник виртуального диалога является потенциальным переносчиком «вирусной информации», многократно усиливающей социальную напряженность в государстве и обществе. Даже в оплоте либерализма — США IT-технологии значительно осложняли служебную деятельность 45-го президента Д. Трампа и в конечном итоге способствовали закату его политической карьеры.

*«Ах, обмануть меня не сложно!..  
Я сам обмываться рад!»*

Похоже, проницательный русский гений Александр Сергеевич Пушкин задолго до IT-коммуникаций догадался о механизме циркуляции сплетен, наветов, панических слухов и провокаций. Примерно о том же самом, но в прозе говорят ученые Калифорнийского университета Кэйлин О’Коннор и Джеймс Оуэн Уэтеролл: «...Столь высокая эффективность пропаганды и дезинформации в век социальных сетей отчасти связана с тем, что люди, подпавшие под это влияние, не имея намерения ввести кого-то в заблуждение, активно распространяют информацию среди друзей и других участников сети, которые им доверяют. Социальные медиа превращают дезинформацию в ложную информацию» [32. С.40-49].

Самая эффективная ложная информация начинается с зерен правды. Это так, но природа искажения истины кроется в природе человека — социально обучающегося существа, как пишут авторы научно-популярного издания. «Большинство наших убеждений формируются под влиянием утверждений тех, кому мы доверяем: наших учителей, родителей и друзей. Такая социальная передача знания лежит в основе культуры и науки» [32. С. 40–49] электронных агентов влияния.

У госструктур СРВ нет веб-сайта по проверке фактов, аналога *Snores.com*, которым располагаю США, но и без энциклопедического хранилища данных веб-специалисты Ханоя научились изобличать дезинформацию. Тем более, что антивьетнамский контекст демаскирует «тройных коней», пасущихся на национальном информационном поле.

Менее заметные, но разрушительные по своим последствиям сюжеты, навязанные вьетнамской аудитории авторами из числа политических эмигрантов; зарубежных толкователей «дневников» бывших сотрудников дипмиссий и представительств, а также СМИ, некогда аккредитованных в СРВ.

Видеоконтент («документальное» и игровое кино зарубежного производства), наводнивший YouTube, доступный вьетнамскому массовому зрителю,

правильнее называть апологетикой французского колониализма, японского и американского империализма [33. С.7-9]. Особенно агрессивно навязывается бесплатная продукция Голливуда [34. С. 181–182]: «Операция ЦРУ» (1965 г.), «Зеленые береты» (1968 г.), «Племена» (1970 г.), «Рембо» (1982 г.), «Высота «Гамбургер» (1987 г.), «Сайгон» (1988 г.), «Военные потери» (1989 г.), «Дьенбьенфу» (1992 г.), «Небо и земля» (1993 г.), «Ходячие мертвецы» (1995 г.), «Мы были солдатами» (2002 г.), «Туннели смерти» (2007 г.) и другие «визуальные маркеры» эстетики произвола международной военщины. Или, как уточняет автор одной из публикаций об американском кинематографе, вьетнамская тема есть «сопряжение политики вооруженного конфликта и масс-медиа» [35. С. 197–206].

У старших поколений вьетнамских граждан сохранились в памяти образчики аудиообработки прифронтовых территорий спецпропагандистами США. Янки, используя звуковещательные установки, транслировали в эфир вопли ужаса, отчаянный детский и женский плач, буддийскую погребальную музыку; голоса и звуки диких птиц и животных, то есть «реинкарнацию» духов джунглей...

Иногда для психологического истощения бойцов Вьетконга применялась тактика звуковещания с американских боевых вертолетов на отдельный район в течение ночного времени. Программы звуковещания готовились под видом обращений «блуждающих душ» погибших к своим близким. Такой вот аэромобильный сеанс спиритизма от Пентагона.

«Для ведения радиопропаганды использовались американские и южновьетнамские радиостанции, а также некоторые передатчики Тайланда, Тайваня, Филиппин и Австралии, работавшие под непосредственным контролем спецслужб США, — отмечает в статье исследователь А. Бобров. — Передачи велись на вьетнамском языке и в разгар боевых действий охватывали 95 % населения страны при общей продолжительности вещания 24 часа в сутки». И, надо сказать, концепция специальных методов войны подтвердила свою эффективность: «За весь период боевых действий примерно 250 тысяч вьетнамцев добровольно перешли на сторону противника» [36. С. 20–27].

Лукавая манипулятивная тактика специализированных IT-технологий в виртуальном пространстве, подобно проникающей радиации, постепенно накапливаясь, разрушает психофизическую составляющую личности пользователя. И в этом главная опасность токсичной коммуникации, как отмечают в публикации авторы из Российского университета дружбы народов [37. С. 776–786].

Реализуя информационную политику с преимуществами сетевого обмена, профильные государственные структуры СРВ стремятся в первую очередь дезавуировать враждебную, фейковую и противоречивую информацию, которая лишает общество социального оптимизма [38. С. 84–86], вредит имиджу Ханоя. Нормы закона СРВ о кибербезопасности, реализуемые специальными госструктурами, избавляют вьетнамское общество от той самой

тревожности, о последствиях которой для психологического самочувствия людей писал К. Ясперс [39. С. 91].

Выстраивая контрпропагандистский барьер, властные структуры различают в информационных потоках:

- а) стихийно возникающий негативный контент;
- б) целенаправленно внедряемые подрывные сообщения.

В первом случае речь идет о нейтрализации деструктивного содержания самой различной природы и этиологии (3). А именно *информационных импровизаций социальных сетей*.

Будучи общедоступным каналом общения, сеть, наряду с эксклюзивной вовлекает в свою орбиту и переработанную вторичную информацию из традиционной прессы, других интернет-ресурсов. При этом сведения, намеренно или ненамеренно искаженные пользователями, в результате вольной интерпретации фактов из СМИ, обретает вторую жизнь и оседает в искаженном виде в «оперативной» и долговременной памяти аудитории.

Представители государственных институтов, участвуя в сетевых дискуссиях, дезавуируют, опровергают ложные послы заблуждающихся или злонамеренных авторов. Публично устанавливают подлинность фактов, развеивают тенденциозность авторов и предлагают реалистическую версию событий. Защищая стабильность социума, власти в международной сфере одновременно реализуют концепцию «геополитического кода». Или, говоря иначе, популяризируют «систему политических отношений государства с внешним миром, обеспечивающим определенный государственный статус на мировом и региональном уровнях» [40. С. 142–157].

Внутренняя политика страны осуществляется сообразно принципу «народ — корень всего». Что сопрягается с медийными ресурсами и трансформируется в циклы передач, кино и телепрограмм, размещается в доступных государству интернет-сетях. Тема «укрепление национального единства» в информационном пространстве остается непреложным правилом сотрудничества личности, общества и государства социалистического Вьетнама [41. С. 16, 20, 39].

Особенно в таком сложном деле, как организация противодействия со стороны государства и гражданского общества *информационным кампаниям, инициированным геополитическими соперниками Вьетнама*. Краткосрочные (тактические) и долговременные (стратегические) акции оппонентов Ханоя в сетях, при первом рассмотрении, укладываются в рамки хорошо известных ключевых социальных мифов Герберта Шиллера. А именно:

- миф о нейтралитете основных политических и общественных институтов;
- миф о плюрализме прессы;
- миф об отсутствии социальных конфликтов;
- миф об индивидуализме и личном выборе;
- миф о неизменной природе человека [42].

Подтасовка фактов, ложь, клевета, искажение объективных данных, сокрытие и замалчивание невыгодной информации, полуправда, наклеивание ярлыков и другие провокационные вбросы – арсенал информационной экспансии глобальных акторов и их партнеров [43. С. 23–24].

При этом контент сети намеренно фрагментирован, ограничен заданным объемом текста. «Фрагментация информационных сообщений, стремление подать их как поток разнородных сведений лишают аудиторию возможности воспринять картину мира в целом, — писал в предисловии к монографии Г. Шиллера Я.Н. Засурский. — Намеренная раздробленность информационного потока ведет к раздробленности восприятия мира, что либо обезоруживает аудиторию, лишая ее общего представления о мире, либо облегчает искажение различных аспектов социальной реальности, давая возможность преувеличивать значение одних событий за счет умалчивания других. Фрагментация информационного потока является, конечно же, важнейшим приемом, открывающим широчайшие возможности для искажения информационной картины мира в сознании аудитории средств массовой информации» [42].

Не меньшую озабоченность вьетнамского руководства, партийных и правоохранительных органов страны вызывает криминализация киберпространства. Этот участок национальной безопасности, на защиту которого направляются значительные людские, материальные и интернет-ресурсы, безусловно, требует отдельного исследования. Мы ограничимся лишь констатацией того обстоятельства, что о стабильности современного государства можно говорить лишь при создании адекватной системы парирования реальных и потенциальных кибератак [44. С. 19–21]. Приоритетной задачей остается развитие технологической, аппаратной составляющей кибербезопасности.

## Заключение

Социальные сети — один из важнейших социокультурных феноменов XXI века. Глобальный масштаб в сочетании с онлайн-форматом общения на дружественной и деловой основах, — перспективная форма эволюции человечества [45. С. 8–11]. А в технологическом смысле показатель четвертой революции в веб-пространстве. Беря за точку отсчета появление мейнфреймов 1970-х, персональных компьютеров 1980-х, Интернета 1990-х годов и, наконец, социального нетворкинга — знаковой приметы современного общественно-политического процесса.

Функциональные возможности веб-коммуникаций породили новые классы специализации: сети исследовательские, торговые, частные, киберспорта, игровых стратегий и т.д. Преимущества массовых глобальных сайтов Facebook, MySpace, Friendster, Tagged, Orkut, LinkedIn — это проверенная идентичность, очерченные связи, эксклюзивность, «новостная лента», авангардные приложения для платформ, возможность вовлечения новых участни-

ков диалога. Создание ценностей за счет сетевых эффектов. Нужный контент нужному человеку в нужное время – принцип информационного сотрудничества в социальных сетях.

Вьетнам одним из первых в регионе осознал значение сетевых коммуникаций в развитии государства и общества. Однако привнесенные ИТ-технологиями в национальное информационное пространство СРВ комфорт и материальная выгода не отменяют системного противоречия — трансконтинентального регулирования трафика — потенциальный источник политических и социальных рисков многонационального государства [46].

Изнанка свободного циркулирования контента обернулась для Ханоя, как, впрочем, и для других стран, внешнегосударственным контролем информационных потоков со стороны глобальных акторов, вмешательством во внутренние дела. А также неутрачиваемыми ментальными, когнитивными, хакерскими войнами, преследующими различные цели, включая дестабилизацию вьетнамской государственности.

Во избежание социально-политических потрясений, подрыва внутренней стабильности правящая партия СРВ, специализированные структуры государства с опорой на гражданское общество совершенствуют систему безопасности, правовую базу и технологический потенциал сетевого взаимодействия социума. Субъекты управления СРВ, адекватно оценивая вызовы и угрозы цифровизации коммуникаций, расширяют сотрудничество с заинтересованными партнерами внутри страны и за ее пределами. В том числе с Российской Федерацией.

Так, в недавно принятом «Совместном заявлении о видении развития отношений всеобъемлющего стратегического партнерства между Российской Федерацией и Социалистической Республикой Вьетнам на период до 2030 года» отмечено: «Стороны продолжают развивать комплексное взаимодействие в сфере международной информационной безопасности в соответствии с международным правом и в духе Совместного заявления президента Российской Федерации В.В. Путина и президента Социалистической Республики Вьетнам Чан Дай Куанга о сотрудничестве в области обеспечения международной информационной безопасности, принятого 10 ноября 2017 года и российско-вьетнамского межправительственного Соглашения о сотрудничестве в области обеспечения международной информационной безопасности от 6 сентября 2018 года для предотвращения использования информационно-коммуникационных технологий в целях подрыва (ущемления) суверенитета, нарушения территориальной целостности государств, осуществления в глобальном информационном пространстве иных действий, препятствующих поддержанию международного мира, безопасности и стабильности» [47].

Надо полагать, что внутренние и внешние ресурсы, привлеченные для защиты национальных интересов СРВ в области ИТ-коммуникаций, обеспечат безопасное и поступательное развитие вьетнамского общества в XXI столетии.

## ПРИМЕЧАНИЯ

1. Киберпространство — термин, которым писатель-фантаст У. Гибсон (США) описывает мир, существующий внутри каждого компьютера. См.: *Дери М.* Скорость убегания: киберкультура на рубеже веков. М.: АСТ Екатеринбург. Ультра. Культура, 2008. С. 11. 478 с.
2. В современном Вьетнаме более 750 тысяч фирм, 98 % которых относятся к малым и средним предприятиям со средней численностью персонала, не превышающего 200 человек. См.: *Александрова Е., Заболоцкая В.* Развитие цифровой экономики в малом и среднем предпринимательстве: опыт Вьетнама // *Азия и Африка сегодня* 2021. № 3. С. 40–48. <https://doi.org/32053859/S252352952236283/3>
3. Информационное противоборство (по И.С. Панарину) включает три составляющие: стратегический анализ; информационное воздействие; информационное противодействие. Центры противоборства или системы могут функционировать при госструктурах, НИИ, штабах политических партий, центрах общественных связей, в творческих союзах, в СМИ.

## БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. *Ульянов Н.* Как интегрировать цифровой мир с реальным // *Эксперт*. 2022. № 3. С. 33–39.
2. *Мизин В.И., Сергеев В.М.* Современные концепции стратегической стабильности // *Полис. Политические исследования*. 2018. № 5. С. 150–166. <https://doi.org/10.17976/jpps/2018.05.12>
3. *Дэвис Э.* Техногнозис: мир, магия и мистицизм в информационную эпоху. Екатеринбург: Ультра. Культура, 2008. 480 с.
4. *Бродель Ф.* Материальная цивилизация, экономика и капитализм, XV–XVIII вв. Т. 3. *Время мира*. М.: Весь мир, 2007. 752 с.
5. *Маклюэн М., Фиоре К.* Война и мир в глобальной деревне. М.: АСТ: Астрель, 2012. 219 с.
6. *Петтигри Э.* Изобретение новостей. Как мир узнал о самом себе. М.: АСТ, 2021. 494 с.
7. *Кастельс М.* Галактика Интернет: Размышления об Интернете, бизнесе и обществе. Екатеринбург: У-Фактория, 2004. 327 с.
8. *Ферьюсон Н.* Площадь и башня. Сети и власть от масонов до Facebook<sup>2</sup>. М.: АСТ: CORPUS, 2020. 734 с.
9. *Лавров С.В.* Внешнеполитическая философия России // *Международная жизнь* 2013. № 3. С. 6.
10. *Матурана У., Варела Ф.* Древо познания: биологические корни человеческого понимания. М.: Прогресс-Традиция, 2001. 316 с.
11. *Иванов Д.В.* К теории потоковых структур // *Социологические исследования*. 2012. № 4. С. 8–16.
12. *Матвеев С.Р.* Сетевой подход как метод исследования интеллектуальной коммуникации // *Общественные науки и современность* 2014. № 6. С. 141–148.
13. *Rogers E., Kincaid D.L.* *Communication Networks: Toward a New Paradigm for Research*. New York, 1981. 386 p.
14. *Грек А.* Цифровая лихорадка // *Популярная механика* 2022. № 2. С. 42–46.
15. *Тоффлер Э.* Третья волна. М.: АСТ: АСТ Москва, 2009. 795 с.
16. *Харари Ю.Н.* 21 урок для XXI века. Пер. с англ. М.: Синдбад, 2021. 416 с.
17. *Solon O.* Google's Bad Week: YouTube Loses Millions as Advertising Row Reaches US // *Guardian*. 25.03.2017.
18. *Харцизов С.* Антропологический переход. Человек под прессом цифровых технологий // *Завтра*. 2021. № 10. С. 8.
19. *Королёва А.* Кибербезопасность становится долгосрочным трендом // *Эксперт*. 2022. № 1-2. С. 44.

<sup>2</sup> 21 марта 2022 г. Тверской суд города Москвы признал Meta (продукты Facebook и Instagram) экстремистской организацией.

20. *Селянин Я.В.* Роль Пентагона в обеспечении кибербезопасности США // Проблемы национальной стратегии. 2017. № 3(42). С. 130–148.
21. Presidential Policy Directive 20 // PPD-20 «U.S. Cyber Operations Policy». 2012. P. 2.
22. *Евстафьев Д.* На пороге постглобального мира // Эксперт 2022. № 3. С.82–87.
23. Отчет об исследовании рынка — Отчет об исследовании привычек в социальных сетях Вьетнама 2020 URL: [https://vinaresarch.net/public/news/2201-Bao\\_Cao\\_Nghien\\_Cuu\\_Thoi\\_Quen\\_Su\\_Dung\\_Mang\\_Xa\\_Hoi\\_Cua\\_Nguoi\\_Viet\\_Nam\\_2018.vnrs](https://vinaresarch.net/public/news/2201-Bao_Cao_Nghien_Cuu_Thoi_Quen_Su_Dung_Mang_Xa_Hoi_Cua_Nguoi_Viet_Nam_2018.vnrs) (дата обращения: 12.02.2022).
24. Facebook users by country // Statista. 2020. URL: <https://www.statista.com/statistics/268136/top-15-countries-based-on-number-of-facebook-users/> (дата обращения: 23.01.2022).
25. Facebook users in Viet Nam — March 2020 // NapoleonCat. 2020. URL: [https://napoleoncat.com/stats/facebook-users-in-viet\\_nam/2020/03](https://napoleoncat.com/stats/facebook-users-in-viet_nam/2020/03) (дата обращения: 23.01.2022).
26. *Коровин В.М.* Третья мировая сетевая война. СПб.: Питер, 2014. 349 с.
27. Putting a Finger on Our Phone Obsession // The Tribune. 27.10.2018. URL: <https://www.tribuneindia.com/news/archive/ludhiana/news-detail-674294> (дата обращения: 23.01.2022).
28. *Дэвис У.* Нервные государства. Миром стали править эмоции. М.: АСТ, 2021. 352 с.
29. *Ефимова Г.З., Семёнов М.Ю.* Цифровой детокс молодежи // Вестник РУДН: Серия Социология. 2020. Т. 20. № 3. С. 572–581. <https://doi.org/10.22363/2313-2272-2020-20-3-572-581>
30. *Логинов К.* Благотворительная социальная сеть // Эксперт. 2013. № 45. С.61.
31. *Ларина Е.* Игры с разумом. Трансгуманизм и искусственный интеллект // Завтра. 2020. № 41. С. 6.
32. *О'Коннор И.К., Уэтеролл Д.О.* Почему мы верим лжи // В мире науки. 2019. № 11. С. 40–49.
33. *Зунг В.Т.* Великая победа весной семьдесят пятого. М.: Воениздат, 1980. 247 с.
34. *Берсенева В.Л.* Голливудский авианосец в джунглях Вьетнама // Дискурс-ПИ: научно-практический альманах. 2010. № 1–2(9–10). С. 181–182.
35. *Авдоница Н.С.* Кинематограф о войне во Вьетнаме (1957–1975) как элемент политической коммуникации // Вестник Санкт-Петербургского университета. 2012. Сер. 9. Вып. 1. С. 197–206.
36. *Бобров А.* Информационная война: от листовки до Твиттера // Зарубежное военное обозрение. 2013. № 1. С. 20–27.
37. *Давыдов В.Н., Аршинова А.И., Софокли Я.С.* Культурные индустрии: клонирование идей и смыслов // Вестник РУДН: Серия Социология. 2018. Т. 18. № 4. С. 776–786. <https://doi.org/10.22363/2313-2272-2018-18-4-776-786>
38. *Воронова О.Е., Трушин А.С.* Современные информационные войны: стратегии, типы, методы, приемы. М.: Аспект Пресс, 2021. 171 с.
39. *Ясперс К.* Духовная ситуация времени. 2 часть. Границы порядка существования. М.: АСТ, 2013. 285 с.
40. *Новикова О.В.* Геополитический код и национальные интересы Вьетнама XXI в. // Юго-Восточная Азия: актуальные проблемы развития. 2018. Т. II. № 3 (40). С. 142–157.
41. Политический доклад ЦК КПВ XII съезду партии // XII съезд компартии Вьетнама. Документы и экспертные оценки. М.: Институт Дальнего Востока, 2016. 352 с.
42. *Шиллер Г.* Манипуляторы сознанием. Пер. с англ. М.: Мысль, 1980. 325 с.
43. *Давыдов В.Н.* Информационная экспансия: контроль, сдерживание, контрмеры. М.: Изд-во РУДН, ЭКА, 2014. 72 с.
44. *Жданов Ю.Н., Овчинский В.С.* Киберполиция XXI века. Международный опыт. М.: Международные отношения, 2020. С. 19–21. 288 с.
45. *Давыдов В.Н.* и др. Политическая стабильность в современном мире. М.: КноРус, 2022. 204 с.
46. *Павликова О.* Через призму соцсетей // Профиль. 2013. № 37. С. 8–11.
47. Совместное заявление о видении развития отношений всеобъемлющего стратегического партнерства между Российской Федерацией и Социалистической Республикой Вьетнам на период до 2030 года // Kremlin.ru. 30.11.2021. URL: <http://www.kremlin.ru/supplement/5742> (дата обращения: 10.02.2022).

## REFERENCES

1. Ulyanov N. Kak integrirovat' tsifrovoy mir s real'nym [How to Integrate the Digital World With the Real One]. *Expert*. 2022;3;3–39 (In Russ.).
2. Mizin V.I., Sergeev V.M. Sovremennye kontseptsii strategicheskoi stabil'nosti [Modern Concepts of Strategic Stability]. *Polis. Politicheskie issledovaniya*. 2018;5:150–166. <https://doi.org/10.17976/jpps/2018.05.12> (In Russ.).
3. Djevis Je. *Tekhnognosis: mir, magiya i mistitsizm v informatsionnyu epokhu* [Technognosis: Peace, Magic and Mysticism in the Information Age]. Ekaterinburg: Ul'tura. Kul'tura; 2008. 478 p. (In Russ.).
4. Brodel' F. *Material'naya tsivilizatsiya, ekonomika i kapitalizm, XV-XVIII vv.* [Material Civilization, Economy and Capitalism, XV-XVIII Centuries.] T. 3. Vremya mira. Moscow: Ves' mir; 2007. 752 p. (In Russ.).
5. Maklyuen M., Fiore K. *Voina i mir v global'noi derevne* [War and Peace in the Global Village]. Moscow: AST: Astrel'; 2012. 219 p. (In Russ.).
6. Pettigri E. *Izobretenie novostei. Kak mir uznaet o samom sebe* [The Invention of News. How the World Learned about Itself]. Moscow: AST; 2021. 494 p. (In Russ.).
7. Kastel's M. *Galaktika Internet: Razmyshleniya ob Internete, biznese i obshchestve* [Internet Galaxy: Reflections on the Internet, Business and Society]. Ekaterinburg: U-Faktoriya; 2004. 327 p. (In Russ.).
8. Fergyson N. *Ploshchad' i bashnya. Seti i vlast' ot masonov do Facebook<sup>3</sup>* [Square and Tower. Networks and Power from Freemasons to Facebook]. Moscow: AST: CORPUS; 2020. 734 p. (In Russ.).
9. Lavrov S.V. Vneshnepoliticheskaya filosofiya Rossii [Russian Foreign Policy Philosophy]. *The International Affairs*. 2013;3:6 (In Russ.).
10. Maturana U., Varela F. *Drevo poznaniya: biologicheskie korni chelovecheskogo ponimaniya* [The Tree of Knowledge: The Biological Roots of Human Understanding]. Moscow: Progress-Traditsiya; 2001. 316 p. (In Russ.).
11. Ivanov D.V. K teorii potokovykh struktur [Towards a Theory of Flow Structures]. *Sociological Studies*. 2012;4:8–16 (In Russ.).
12. Matveev S.R. Setevoi podkhod kak metod issledovaniya intellektual'noi kommunikatsii [Network Approach as a Method of Study of Intellectual Communication]. *Obshchestvennye nauki i sovremennost'*. 2014;6:141–148 (In Russ.).
13. Rogers E., Kincaid D.L. *Communication Networks: Toward a New Paradigm for Research*. New York; 1981. 386 p.
14. Grek A. Tsifrovaya likhoradka [Digital Fever]. *Populyarnaya mekhanika*. 2022;2:42–46 (In Russ.).
15. Toffler E. *Tretya volna* [Third Wave]. Moscow: AST; 2009. 795 p. (In Russ.).
16. Harari Yu.N. *21 urok dlya XXI veka* [21 Lessons for the 21st Century]. Moscow: Sindbad; 2021. 416 p. (In Russ.).
17. Solon O. Googlés Bad Week: YouTube Loses Millions as Advertising Row Reaches US. *Guardian*. 25.03.2017.
18. Khartsizov S. Antropologicheskii perekhod. Chelovek pod pressom tsifrovyykh tekhnologii [Anthropological Transition. Man under the Pressure of Digital Technologies]. *Zavtra*. 2021;10:8 (In Russ.).
19. Koroleva A. Kiberbezopasnost' stanovitsya dolgosrochnym trendom [Cyber Security Becomes a Long-term Trend]. *Expert*. 2022; 1–2: 44 (In Russ.).
20. Selyanin Ya. V. Rol' Pentagona v obespechenii kiberbezopasnosti SShA [The Role of the Pentagon in Ensuring US Cybersecurity]. *Problemy natsional'noi strategii*. 2017; 3(42): 130–148 (In Russ.).
21. Presidential Policy Directive 20. *PPD-20 "U.S. Cyber Operations Policy"*. 2012; 2.

<sup>3</sup> On March 21, 2022, the Tverskoy District Court of Moscow satisfied a lawsuit filed by the Prosecutor General's Office of the Russian Federation and recognized the activity of the social networks Instagram and Facebook, owned by Meta, as extremist, banning its operation in Russia.

22. Evstaf'ev D. Na poroge postglobal'nogo mira [On the Threshold of the Post-Global World]. *Expert*. 2022;3:82–87 (In Russ.).
23. *Otchet ob issledovanii rynka — Otchet ob issledovanii privyчек v sotsial'nykh setyakh V'etnama* [Market Research Report — Vietnam Social Media Habit Research Report]. 2020. URL: [https://vinaresearch.net/public/news/2201-Bao\\_Cao\\_Nghien\\_Cuu\\_Thoi\\_Quen\\_Su\\_Dung\\_Mang\\_Xa\\_Hoi\\_Cua\\_Nguoi\\_Viet\\_Nam\\_2018.vnrs](https://vinaresearch.net/public/news/2201-Bao_Cao_Nghien_Cuu_Thoi_Quen_Su_Dung_Mang_Xa_Hoi_Cua_Nguoi_Viet_Nam_2018.vnrs) (accessed:12.02.2022) (In Russ.).
24. Facebook Users by Country. *Statista*. 2020. URL: <https://www.statista.com/statistics/268136/top-15-countries-based-on-number-of-facebook-users/> (accessed: 23.01.2022) (In Russ.).
25. Facebook Users in Viet Nam — March 2020. *NapoleonCat*. 2020. URL: [https://napoleoncat.com/stats/facebook-users-in-viet\\_nam/2020/03](https://napoleoncat.com/stats/facebook-users-in-viet_nam/2020/03) (accessed: 10.01.2022).
26. Korovin V.M. *Tret'ya mirovaya setevaya voina* [Third World Network War]. SPb.: Piter; 2014. 349 p. (In Russ.).
27. Putting a Finger on our Phone Obsession. *The Tribune*. 27.10.2018. URL: <https://www.tribuneindia.com/news/archive/ludhiana/news-detail-674294> (accessed: 11.02.2022).
28. Devis U. *Nervnye gosudarstva. Mirom stali pravit' emotsii* [Nervous States. Emotions Rule the World]. Moscow: AST; 2021. 352 p. (In Russ.).
29. Efimova G.Z., Semenova M.Yu. Digital Detox of the Youth (on the Example of Social Networks). *RUDN Journal of Sociology*. 2020; 20(3): 572–581. <https://doi.org/10.22363/2313-2272-2020-20-3-572-581>
30. Loginov K. Blagotvoritel'naya sotsial'naya set' [Charity Social Network]. *Expert*. 2013;45:61 (In Russ.).
31. Larina E. Igry s razumom. Transgumanizm i iskusstvennyi intellect [Mind Games. Transhumanism and Artificial Intelligence]. *Zavtra*. 2020;41:6 (In Russ.).
32. O'Konnor I.K., Ueteroll D.O. Pochemu my verim lzhi [Why do We Believe Lies]. *V mire nauki*. 2019;11:40–49 (In Russ.).
33. Zung V.T. *Velikaya pobeda vesnoi sem' desyat pyatogo* [Great Victory in the Spring of Seventy-five]. Moscow: Voenizdat; 1980. 247 p. (In Russ.).
34. Bersenev V.L. Gollivudskii avianosets v dzhunglyakh V'etnama [Hollywood Aircraft Carrier in the Jungles of Vietnam]. *Diskurs-PI: nauchno-prakticheskii al'manakh*. 2010; 1–2 (9-10): 181–182 (In Russ.).
35. Avdonina N.S. Kinematograf o voine vo V'etname (1957-1975) kak element politicheskoi kommunikatsii [Cinematography about the Vietnam War (1957-1975) as an Element of Political Communication]. *Vestnik Sankt-Peterburgskogo universiteta*. 2012; 9(1): 197–206 (In Russ.).
36. Bobrov A. Informatsionnaya voina: ot listovki do tittera [Information Warfare: From Leaflets to Twitter]. *Zarubezhnoe voennoe obozrenie*. 2013;1:20–27 (In Russ.).
37. Davydov V.N., Arshinova A.I., Sofokli Ya.S. Kul'turnye industrii: klonirovanie idei i smyslov [Cultural Industries: Cloning of Ideas and Meanings]. *RUDN Journal of Sociology*. 2018; 18(4): 776–786. <https://doi.org/10.22363/2313-2272-2018-18-4-776-786> (In Russ.).
38. Voronova O.E., Trushin A.S. *Sovremennye informatsionnye voiny: strategii, tipy, metody, priemy* [Modern Information Wars: Strategies, Types, Methods, Techniques.]. Moscow: Aspekt Press; 2021. 171 p. (In Russ.).
39. Yaspers K. *Dukhovnaya situatsiya vremeni. 2 chast'*. *Granitsy poryadka sushchestvovaniya* [Spiritual Situation of the Time. 2 part. Order of Existence Bounds]. Moscow: AST; 2013. 285 p. (In Russ.).
40. Novikova O.V. Geopoliticheskii kod i natsionalnye interesy V'etnama XXI v. [Geopolitical Code and National Interests of Vietnam in the 21st Century]. *Yugo-Vostochnaya Aziya: aktualnye problemy razvitiya*. 2018; II. 3(40): 142–157 (In Russ.).
41. *Politicheskii doklad TsK KPV XII s'ezdu partii. XII s'ezd kompartii V'etnama. Dokumenty i ekspertnye otsenki* [Political Report of the Central Committee of the Communist Party of Vietnam to the XII Congress of the Party. XII Congress of the Communist Party of Vietnam]. Moscow: Institut Dal'nego Vostoka; 2016. 352 p. (In Russ.).
42. Shiller G. *Manipulyatory soznaniem* [Mind Manipulators]. Moscow: Mysl'; 1980. 325 p. (In Russ.).

43. Davydov V.N. *Informacionnaja jekspansija: kontrol', sderzhivanie, kontrmery* [Information Expansion: Control, Containment, Countermeasures]. Moscow: RUDN, JeKA; 2014. 72 p. (In Russ.).
44. Zhdanov Ju.N., Ovchinskij V.S. *Kiberpolicija XXI veka. Mezhdunarodnyj opyt* [Cyberpolice of the 21st Century. International Experience]. Moscow: Mezhdunarodnye otnoshenija; 2020. 288 p. (In Russ.).
45. Davydov V.N. et al. *Politicheskaja stabil'nost' v sovremennom mire* [Political Stability in the Modern World]. Moscow: KnoRus; 2022. 204 p. (In Russ.).
46. Pavlikova O. Cherez prizmu socsetej [Through the Lens of Social Media]. *Profil'*. 2013;37:8–11 (In Russ.).
47. Sovmestnoe zajavlenie o videnii razvitija otnoshenij vseob#emljushhego strategicheskogo partnjorstva mezhdru Rossijskoj Federaciej i Socialisticheskoj Respublikoj V'etnam na period do 2030 goda [Joint Statement on the Vision for the Development of a Comprehensive Strategic Partnership between the Russian Federation and the Socialist Republic of Vietnam for the Period up to 2030]. *Kremlin.ru*. 30.11.2021. URL: <http://www.kremlin.ru/supplement/5742> (accessed: 10.02.2022) (In Russ.).

### **Информация об авторах:**

*Давыдов Владимир Николаевич* — кандидат политических наук, доцент кафедры публичной политики и истории государства и права Юридического института Российского университета дружбы народов (ORCID ID: 0000-0003-0194-4065) (e-mail: davidov\_vn@mail.ru).

*Нгуен Туан Ань* — аспирант кафедры публичной политики и истории государства и права Юридического института Российского университета дружбы народов (ORCID ID: 0000-0002-2609-9550) (e-mail: anhnghuyen3891@yandex.ru).

*Зоткина Анна Леонидовна* — магистр кафедры публичной политики и истории государства и права Юридического института Российского университета дружбы народов (ORCID ID: 0000-0002-6983-5861) (e-mail: Annazotkina83259@gmail.com).

### **Information about the authors:**

*Vladimir N. Davydov* — PhD in Political Sciences, Associate Professor of the Department of Public Policy and History of State and Law of the Law Institute of the Peoples' Friendship University of Russia (RUDN University) (Russian Federation) (ORCID ID: 0000-0003-0194-4065) (e-mail: davidov\_vn@mail.ru).

*Tuan A. Nguyen* — Post-graduate Student of the Department of Public Policy and History of State and Law of the Law Institute of the Peoples' Friendship University of Russia (RUDN University) (Russian Federation) (ORCID ID: 0000-0002-2609-9550) (e-mail: anhnghuyen3891@yandex.ru).

*Anna L. Zotkina* — Master of the Department of Public Policy and History of State and Law of the Law Institute of the Peoples' Friendship University of Russia (RUDN University) (Russian Federation) (ORCID ID: 0000-0002-6983-5861) (e-mail: Annazotkina83259@gmail.com).



DOI: 10.22363/2312-8313-2022-9-4-456-465

Research article / Научная статья

## Renewable Energy Sources and the Government Strategy for Developing Energy Sector in Jordan

Ahmad S.A. Al-Qteishat  

Peoples' Friendship University of Russia (RUDN University),  
6, Miklukho-Maklaya str., Moscow, Russian Federation, 117198

 [ahmad\\_qteishat@hotmail.com](mailto:ahmad_qteishat@hotmail.com)

**Abstract.** Energy and energy security are strategic goals for various countries of the world because energy is an important component of life. As the energy problem is gradually aggravating worldwide, especially with the increasing demand for it by a large percentage, and it is expected that these percentages will rise significantly during the coming period because of population growth and the significant increase in the number of various industrial and service establishments. Currently, most countries are seeking to rationalize in energy consumption, and to search for alternatives to energy sources. Hence, there is a keen interest in energy sources and their alternatives. In this study, energy sources and their alternatives in Jordan were identified in order to get an adequate idea of what is available in Jordan from this area. Jordan is one of the poor countries in traditional energy sources, and one of the countries most affected by the high prices and the shortage in the production of crude oil and other energy components, and its negative repercussions on the Jordanian economy, as Jordan imports oil and natural gas from neighboring countries 90 % of its needs Energy, which is approximately 8 %-10 % of GDP. This study attempts to shed light on the existing energy sources in Jordan with the aim of exploring ways to improve the energy situation in the country by increasing reliance on renewable energy alternatives such as wind and solar energy instead of relying on imported oil and gas.

**Keywords:** development, strategy, energy security, renewable energy, solar energy, wind energy, Jordan

**Conflicts of interest:** The author declared no conflicts of interest.

### Article history:

The article was submitted on 01.09.2022 The article was accepted on 01.11.2022.

### For citation:

Al-Qteishat A.S.A. Renewable Energy Sources and the Government Strategy for Developing Energy Sector in Jordan. *RUDN Journal of Public Administration*. 2022;9(4):456–465. <https://doi.org/10.22363/2312-8313-2022-9-4-456-465>

## Introduction

Energy is essential to economic growth, social development, and improved quality of life in all countries [1]. Energy security and assurance is a top priority for governments around the world, as energy is the main driver of economic

© AL-Qteishat A.S.A., 2022



This work is licensed under a Creative Commons Attribution 4.0 International License  
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/legalcode>

development. The International Energy Agency (IEA) defines energy security as the continuous availability of energy sources at an affordable price [2]. Energy of all kinds is considered the first strategic goal for the countries of the world, and with the availability of energy, internal stability is achieved in the countries, as most of the problems of the modern era depend on energy, its sources, and its availability. From here, the interest in energy appeared in terms of sources, as different countries of the world began to pay attention to what it contains of energy sources and try to search for other unexplored sources and new alternative sources [3].

Jordan is one of the energy importing countries, which increases the ratio of imported energy to the gross domestic product and leads to great pressures on the balance of payments and the continued need for foreign currencies to finance the purchase of energy needs in the Kingdom [4]. Jordan is not as rich in natural resources as its neighbors, and therefore depends 94 % of its fuel and energy needs on imports, which equates to about 8.5 % of the country's GDP in 2017 [5]. Energy demand in Jordan is also increasing in part due to the influx of 760,000 Syrian refugees into the country over the past years [6]. Renewable energy in Jordan is considered a lifeline for the country that imports most of its energy needs, amid the outbreak of the energy crisis because of the repercussions of the Corona virus and the Russian-Ukrainian conflict, which caused a significant increase in prices. In general, there has become an urgent need for countries, especially energy importers, to rely on a sustainable mix that includes renewable energy to protect these countries from market fluctuations.

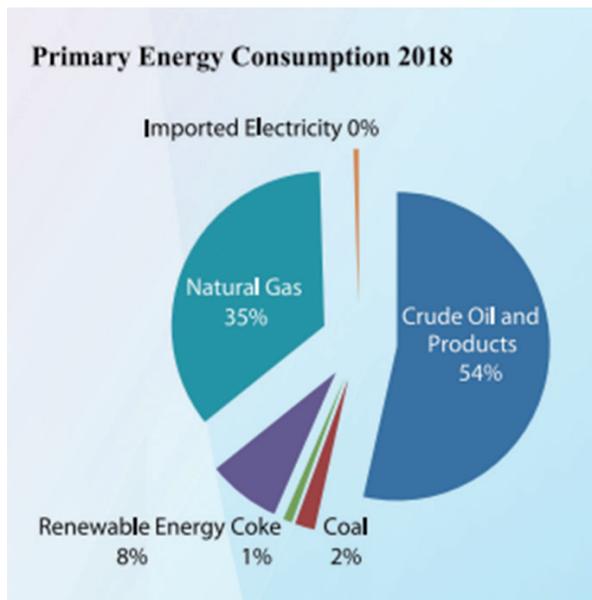
### **Energy Situation in Jordan**

Jordan is facing a high rate of population growth and urban expansion, and this growth and urbanization will increase the rate of energy consumption. As Jordan's population continues to grow and limited amounts of fossil fuels begin to diminish, it may not be possible to provide the amount of energy Jordan needs by using only fossil fuels for energy conversion [7].

Jordan imports more than 90 % of its total oil and gas needs to be able to meet its energy needs [8]. Jordan's imports of crude oil and its derivatives and mineral oils recorded about 1.767 billion Jordanian dinars (2.5 billion dollars), compared to 994.5 million dinars (1.4 billion dollars), during the same period last year, an increase of about 77 % [9]. Jordan seeks to reduce the fuel bill, as it has increased gasoline prices in a record manner in recent months, after the value of imports of crude oil and its derivatives increased by 49.1 % in the first quarter of this year, compared to the same period in 2021. Oil is the country's main energy source, consuming 52 % of the total consumption, followed by natural gas with 38 %. For this reason, in 2020, the Ministry of Energy and Mineral Resources launched the energy strategy for the years 2020–2030, which is based on diversifying energy sources and its forms, in addition to increasing the contribution of local energy sources to the total energy mix. The main axes

of the strategy were: security of energy supply, provision of energy at reasonable prices, reducing energy costs and sustainability, and increasing reliance on local resources. The strategy indicated that “work will be made to increase the storage capacities of oil derivatives by 20 % in 2030, in accordance with international standards. The strategy also focuses on improving the efficiency of energy consumption in various sectors by 9 % in 2030, in addition to improving energy efficiency in the water sector by 15 % in the year 2025 [10].

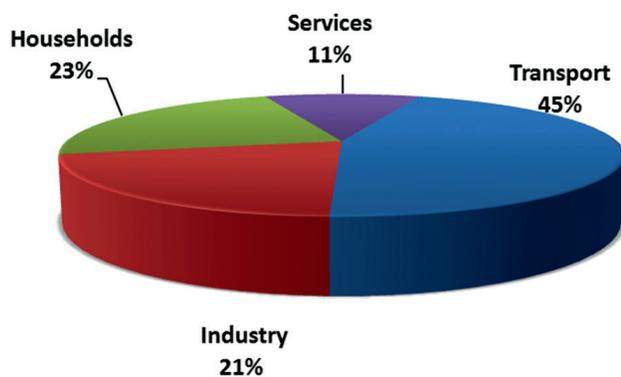
**Energy data.** Jordan enjoys one of the highest rates in the world in terms of importing energy from abroad, as it is estimated that more than 90 percent of the country’s energy needs come from the quantities of oil and gas imported from neighboring Arab countries. Figure 1 shows Jordan’s primary energy sources in 2018. It shows us that imported oil and natural gas share the largest 89 % of the total energy needs, and only 8 % of renewable energy [11]. The problem of securing energy sources such as oil and gas are considered one of the most prominent problems of Jordan, which has contributed to regional events in the region recently, in addition to the economic crises that have afflicted Jordan to an imbalance in its availability. For example, the import of Egyptian natural gas has stopped, following the events of January 2011.



**Fig. 1.** Primary Energy Consumption

Source: MEMR, 2019 [11]

**Energy consumption.** Figure 2 represents the distribution of energy by different sectors in Jordan in 2016. This figure shows that the transportation sector contributes about 45 % of the total energy consumption. The domestic sector comes in second place in terms of importance, as its household energy by 23 %, and is distributed mainly between heating, cooling, lighting, and other uses, while the industrial sector comes in third place with 21 % [12].



**Fig. 2.** Sectoral distribution of energy consumption in Jordan

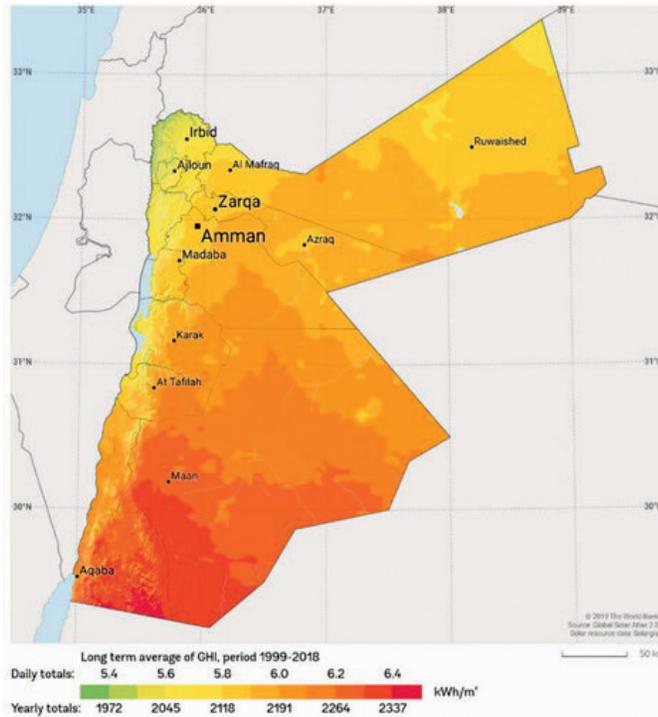
Source: *Dar-Mousa et al., 2019* [12].

## Renewable Energy Resources in Jordan

Jordan is considered one of the energy importing countries, which increases the ratio of imported energy to the gross domestic product and leads to great pressure on the balance of payments and the continued need for foreign currencies to finance the purchase of the state’s energy needs, which calls for the search for alternative sources of traditional energy [4]. High refugee influx, growing commercial and industrial sectors, and increasing imported fuel costs and the associated greenhouse emissions have made a clean, sustainable, and affordable energy supply a priority for the country’s decision-makers.

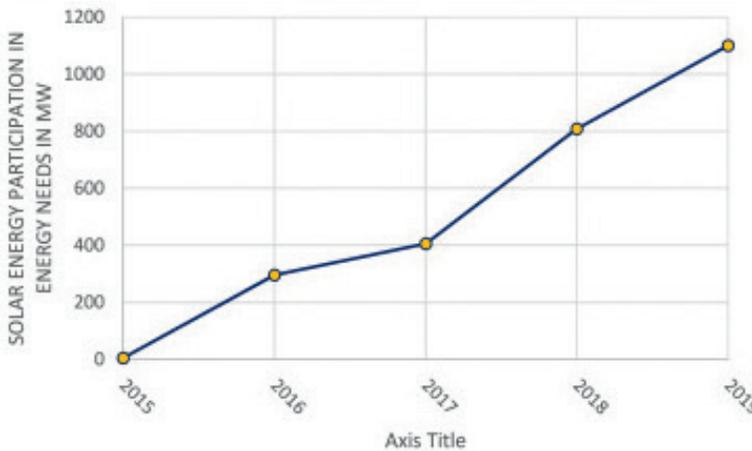
Having abundant resources is a crucial starting point for renewable energy development. Significantly affect the operational performance and financial feasibility of projects. Due to its geographic location, the most available renewable energy resources in Jordan are solar and wind energy, with potential also for bioenergy, hydropower, and geothermal energy [13].

**1. Solar energy.** Among the sources that are referred to by hands in the current conditions in solar energy, solar energy is the conversion of temperatures from sunlight through mirrors collected to them into electric volts in a way that maintains cleanliness and the environment instead of using oil in huge factories to operate them in what is known as generating electricity. Solar energy does not harm the environment with fumes and other wastes that are produced from factories, so many scientists have formed networks and manufactured them to be suitable for collecting and saving solar energy in special batteries and generators that convert solar energy into electrical energy, i.e., into volts. Jordan is blessed with a 5 to 7 kWh/m<sup>2</sup> direct solar radiation intensity and averages 310 sunny days annually [13], With very high rates of solar radiation, Jordan is among the most fortunate countries in the world to exploit this energy. Figure 3 shows the average annual solar radiation in Jordan during the period 1994–2010 in kilowatt-hours/m<sup>2</sup>. During the past decade, many solar photovoltaic farms have been implemented in the country, and the installed solar energy capacity is currently 2,063 MW, which is 20 % of the total electric energy consumed in Jordan [14].



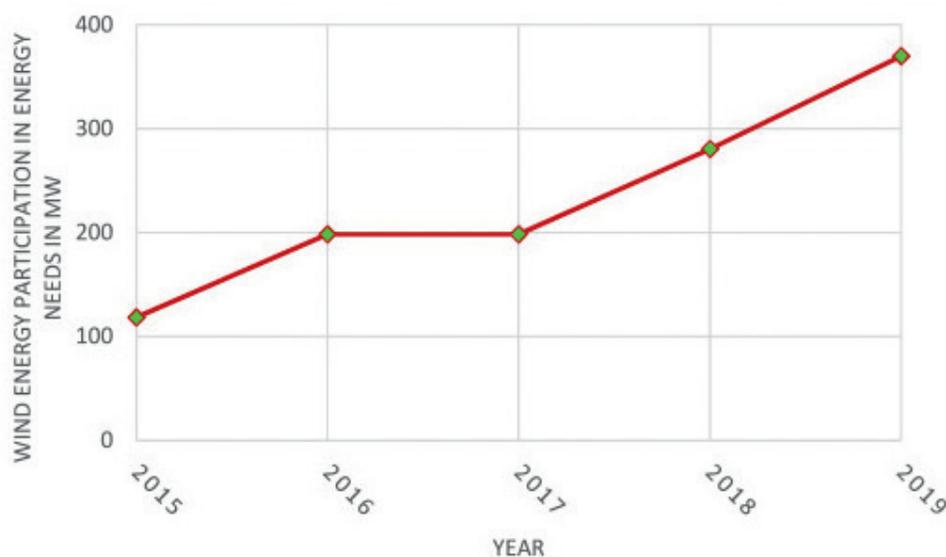
**Fig. 3.** Map of long-term average of Global Horizontal Irradiation for Jordan (kWh/m<sup>2</sup>)  
 Source: *Shatnawi et al., 2021* [14].

Jordan relies on solar energy as a major alternative source of energy, in order to meet its energy needs and to have the largest role in securing energy instead of other sources. This is evident from the increasing reliance on solar energy in the production of energy needed for various sectors in Jordan. Figure 4 also shows us the role of solar energy in energy production in Jordan, where the maximum participation in 2019 was about 1,100 megawatts [3].



**Fig. 4.** Solar energy participation in Jordan energy needs  
 Source: *Alwashdeh, 2022* [3]

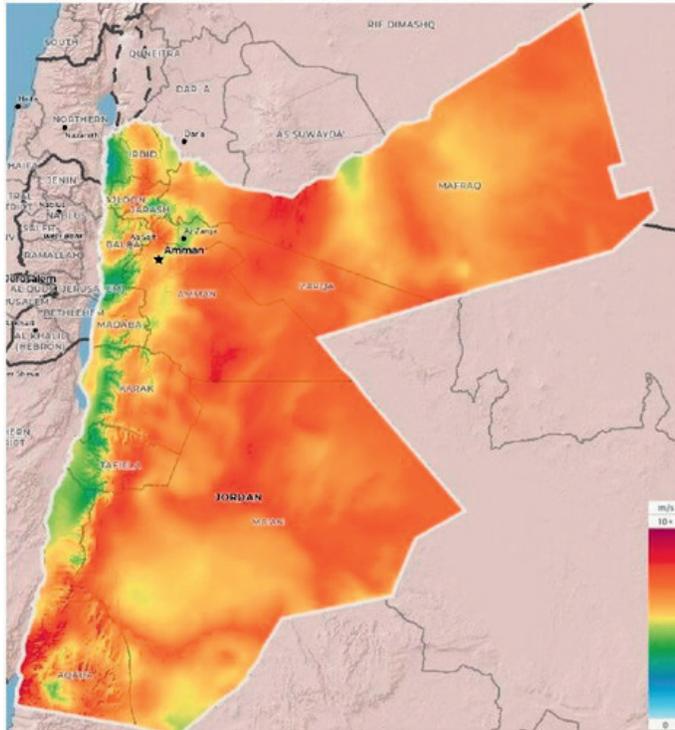
**2. Wind energy.** Wind is a clean and inexhaustible resource that is used to produce energy, and wind energy is energy extracted from the kinetic energy of the wind by using wind turbines or turbines to produce electrical energy, it is one of the types of electromechanical energy. Wind energy is one of the types of renewable energy that has been widely used as an alternative to fossil fuels. It is abundant and renewable energy and is found in all regions [15]. Jordan’s investment in wind energy as a renewable source of electricity production began in 2015, with the opening of the first 117 MW project in the Al-Tafilah region; It is rich and distinct from the rest of Jordan in terms of wind speed and direction. According to the annual report of the World Wind Energy Council (GWEC), Jordan ranked third in wind energy production in 2019, with a production of 190 megawatts. Renewable energy programs are the right choice for the Kingdom. Lack of hydrocarbon resources and scarcity of water with wind and sun energy [16]. Relying on the values of wind speed in Jordan, it became clear to us that wind energy is one of the most types of renewable energy that can have an effective role in alleviating energy problems in Jordan. As wind energy contributes to covering the energy required for various sectors in Jordan as shown in Figure 5. The maximum participation of wind energy in 2019 was about 400 MW [3].



**Fig. 5.** Wind energy participation in Jordan energy needs

Source: Alwashdeh, 2022 [3]

Figure 6 shows the average annual wind speed in Jordan measured at a height of 100 meters ranging from 6 to 8 meters per second (m/s), and these high values of wind speed make several locations in Jordan suitable sites for wind-power projects [14].



**Fig. 6.** Mean wind-speed map of Jordan

Source: Shatnawi et al., 2021 [14]

**3. Hydropower.** Hydropower is a renewable electrical energy that results from the conversion of hydroelectric energy into electricity. The kinetic energy of the water current, natural or resulting from a difference in level, is converted into mechanical energy by a hydraulic turbine, and then into electrical energy by a synchronous electric generator. Jordan is known to lack flowing bodies of water, which can be used to build hydroelectric power stations in vast areas. In Jordan, there are only two small hydroelectric power stations, one in the King Talal Dam in the northern region of the country, which has an annual generating capacity of 7 megawatts, while the other hydroelectric power station is in the thermal power station in Aqaba and generates 6 megawatts [17]. In 2018, the two plants produced 60 gigawatt-hours of electricity, which represented 0.4 % of the electricity generated in Jordan [11]. The elevation difference between the Red Sea and the Dead Sea also provides a potential water resource of 400–800 MW, which can be exploited via the proposed Dead Sea Red Sea Canal Project [17].

## Conclusion

We can summarize that Jordan is a poor country in terms of traditional energy sources, and this directly affects its energy needs for various sectors. It is also known that the demand for energy increases year by year, with the increase in population growth and the increase in the number of establishments and industrial sectors. In addition, Jordan has hosted many of Syrian refugees

in recent years, as well as the negative repercussions of the Corona pandemic, as well as the Russian-Ukrainian conflict, all of which have had negative effects on Jordan's energy security.

That is why Jordan seeks to diversify its energy sources, to find other means to meet its energy needs, and this, of course, depends on renewable energy. To this end, the Ministry of Energy and Mineral Resources launched the energy strategy for the years 2020–2030, which is based on diversifying energy sources and forms, in addition to increasing the contribution of local energy sources to the overall energy mix. The main axes of the strategy were: securing energy supplies, providing energy at reasonable prices, reducing energy costs and sustainability, and increasing reliance on local resources.

Jordan has abundant local resources of renewable energy, especially solar and wind energy. Jordan is blessed with a direct solar radiation intensity of 5 to 7 kWh/m<sup>2</sup> and an average of 310 sunny days annually, which makes this type the first and most important candidate for use to meet the Kingdom's energy needs. In second place is wind energy, which is also widely available in Jordan and is used to produce energy. Relying on the values of wind speed in Jordan, it became clear to us that wind energy is one of the most renewable types of energy that can have an effective role in alleviating energy problems in Jordan. Wind energy contributes to covering the energy required for various sectors in Jordan. We see that Jordan is striving to adopt new projects in the exploration and development of local renewable energy sources, with the aim of increasing self-reliance in the issue of energy security. If the share of renewable energy has increased over the past decade to reach about 20 % of the total electric energy mix, it is expected to reach 30 % by 2030.

## REFERENCES

1. Caglayan A. Renewable energy education in Turkey. *Renewable Energy*. 2011; 36(2): 608–611.
2. Energy Security: Reliable, Affordable Access to All Fuels and Energy Sources. *Energy security — Topics — IEA*. URL: <https://www.iea.org/topics/energy-security> (accessed: 01.10.2022).
3. Alrwashdeh S.S. Energy Sources Assessment in Jordan. *Results in Engineering*. 2022;13:1–8. <https://doi.org/10.1016/j.rineng.2021.100329>
4. About Renewable Energy Sector. *Energy and Mineral Regulatory Commission*. URL: <https://emrc.gov.jo/Pages/viewpage?pageID=111> (accessed: 01.10.2022).
5. New Policy and Low Cost. *Ministry of Investment*. URL: <https://www.moin.gov.jo/en/renewable-energy/> (accessed: 01.10.2022).
6. Jordan Issues Record Number of Work Permits to Syrian Refugees. *UNHCR — The UN Refugee Agency*. URL: <https://www.unhcr.org/news/press/2022/1/61effaa54/jordan-issues-record-number-work-permits-syrian-refugees.html> (accessed: 01.10.2022).
7. Baniyounes A.M. Renewable Energy Potential in Jordan. *International Journal of Applied Engineering Research*. 2017; 12(19): 8323–8331.
8. Jordan — Renewable Energy. *Privacy Shield*. URL: <https://www.privacyshield.gov/article?id=Jordan-Renewable-Energy> (accessed: 01.10.2022).
9. Jordan Imports JD2.8 billion Worth of Energy in 2021. *Jordan News Agency*. 03.06.2022. URL: <https://www.jordannews.jo/Section-113/All/Jordan-imports-JD2-8-billion-worth-of-energy-in-2021-18843#:~:text=A1%2DMamlaka%20TV%2C%20quoting%20the,worth%20of%20energy%20in%202021> (accessed: 01.10.2022).

10. Summary of Jordan Energy Strategy 2020–2030. *Ministry of Energy and Mineral Resources*. URL: [https://www.memr.gov.jo/EBV4.0/Root\\_Storage/EN/EB\\_Info\\_Page/StrategyEN2020.pdf](https://www.memr.gov.jo/EBV4.0/Root_Storage/EN/EB_Info_Page/StrategyEN2020.pdf) (accessed: 01.10.2022).
11. Energy 2019-Facts & Figures. *Ministry of Energy and Mineral Resources*. URL: [https://www.memr.gov.jo/ebv4.0/root\\_storage/en/eb\\_list\\_page/bruchure\\_2019.pdf](https://www.memr.gov.jo/ebv4.0/root_storage/en/eb_list_page/bruchure_2019.pdf). Accessed: 01.10.2022.
12. Dar-Mousa R.N., Makhmreh Z. Analysis of the Pattern of Energy Consumptions and Its Impact on Urban Environmental Sustainability in Jordan: Amman City as a Case Study. *Energy Sustainability and Society*. 2019; 9(15): 1–12. <https://doi.org/10.1186/s13705-019-0197-0>
13. Abu-Rumman G., Khdaireh A.I., Khdaireh S.I. Current Status and Future Investment Potential in Renewable Energy in Jordan: An Overview. *Heliyon*. 2020; 6(2): 1–8. <https://doi.org/10.1016/j.heliyon.2020.e03346>
14. Shatnawi N., Abu-Qdais H., Abu Qdais F. Selecting Renewable Energy Options: An Application of Multi-criteria Decision Making for Jordan. *Sustainability: Science, Practice and Policy*. 2021; 17(1): 209–219. <https://doi.org/10.1080/15487733.2021.1930715>
15. Kehinde A., Nelson I., Jonathan C. Exploring the Environmental and Economic Impacts of Wind Energy: A Cost-benefit Perspective. *International Journal of Sustainable Development & World Ecology*. 2020; 27(8): 718–731. <https://doi.org/10.1080/13504509.2020.1768171>
16. Wind Power in Jordan and the Arab World (2022). *German Energy Academy in Jordan*. URL: <https://www.gea-jordan.academy/wind-power-in-jordan-and-the-arab-world-2022/> (accessed: 01.10.2022).
17. Renewables Readiness Assessment: The Hashemite Kingdom of Jordan. *International Renewable Energy Agency*. URL: <https://www.irena.org/publications/2021/Feb/Renewables-Readiness-Assessment-The-Hashemite-Kingdom-of-Jordan> (accessed: 01.10.2022).

#### Information about the author:

Ahmad Saher Ahmad Al-Qteishat — PhD in Political Science, Assistant Professor of the Department of State and Municipal Management, Peoples' Friendship University of Russia (RUDN University) (Russian Federation) (ORCID ID: 0000-0003-3393-2210) (e-mail: [ahmad\\_qteishat@hotmail.com](mailto:ahmad_qteishat@hotmail.com))

## Возобновляемые источники энергии и государственная стратегия развития энергетического сектора в Иордании

А.С.А. Аль Ктеишат  

Российский университет дружбы народов,  
117198, Россия, Москва, ул. Миклухо-Маклая, 6

 [ahmad\\_qteishat@hotmail.com](mailto:ahmad_qteishat@hotmail.com)

**Аннотация.** Энергетика и энергетическая безопасность — стратегическая цель для разных стран мира, ведь энергетика — важная составляющая жизни. Поскольку энергетическая проблема постепенно обостряется во всем мире, особенно со значительным увеличением спроса на нее, ожидается, что этот рост в предстоящий период станет еще выше из-за роста населения и увеличения количества различных производственных и сервисных предприятий. В настоящее время большинство стран стремится рационализировать потребление энергии и искать альтернативы ее источникам. Отсюда повышенный интерес к альтернативным источникам энергии. В этом исследовании были определены источники энергии и их альтернативы в Иордании для того, чтобы получить адекватное представление о том, что доступно в этой стране из энергетического сектора. Иордания является одной из бедных стран с точки зрения традиционных источников энергии и одной из наиболее пострадавших от высоких цен и нехватки производства сырой нефти и других энергетических компонентов, а также от их негативных

последствий для экономики страны, поскольку Иордания импортирует нефть и природный газ из соседних стран, что обеспечивает 90 % ее потребностей в энергетике и составляет примерно 8%–10% ВВП. В этом исследовании делается попытка проанализировать существующие источники энергии в Иордании с целью изучения способов улучшения энергетической ситуации в этой стране за счет увеличения использования альтернативных возобновляемых источников энергии, таких как солнечная и ветровая энергия, вместо использования импортируемых нефти и газа.

**Ключевые слова:** развитие, стратегия, энергетическая безопасность, возобновляемые источники энергии, солнечная энергия, ветровая энергия, Иордания

**Заявление о конфликте интересов:** Автор заявляет об отсутствии конфликта интересов.

**История статьи:**

Статья поступила в редакцию: 01.09.2022. Статья принята к публикации: 01.11.2022.

**Для цитирования:**

*AL-Qteishat A.S.A. Renewable Energy Sources and the Government Strategy for Developing Energy Sector in Jordan // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Государственное и муниципальное управление. 2022. Т. 9. № 4. С. 456–465. <https://doi.org/10.22363/2312-8313-2022-9-4-456-465>*

**Информация об авторе:**

*Аль Ктеишат Ахмад Сахер Ахмад* — кандидат политических наук, ассистент кафедры государственного и муниципального управления Российского университета дружбы народов (ORCID ID: 0000-0003-3393-2210) (e-mail: [ahmad\\_qteishat@hotmail.com](mailto:ahmad_qteishat@hotmail.com)).



DOI: 10.22363/2312-8313-2022-9-4-466-474

Научная статья / Research article

## Использование комплексного территориального подхода в национальной концепции пространственного регионального развития (на примере Республики Болгария)

М.Г. Бистрина  

Российский университет дружбы народов,  
117198, Россия, Москва, ул. Миклухо-Маклая, 6

 [bistrina\\_mg@pfur.ru](mailto:bistrina_mg@pfur.ru)

**Аннотация.** В статье рассмотрены концепция пространственного регионального развития в Республике Болгария на период 2013–2025 гг. и планы комплексного развития муниципалитетов на период 2021–2027 гг., а также современные вызовы, с которыми страна сталкивается при внедрении комплексного территориального подхода. В современных условиях стабильное экономическое развитие не может быть достигнуто без эффективно функционирующей системы регионального развития и благоустройства. Цели и планы комплексного развития муниципалитетов (ПИРМ) должны соответствовать целям, представленным в Комплексной стратегии территориального развития (КСТР). Методические указания для ПИРМ, изданные Министерством регионального развития и благоустройства Республики Болгария, должны далее четко указывать на реализацию партнерства и обязательно быть согласованы с документами планирования более высокого уровня регионального развития страны.

**Ключевые слова:** региональное развитие, национальная концепция пространственного развития Республики Болгария, планы комплексного развития муниципалитетов, территориальные стратегии

**Заявление о конфликте интересов:** Автор заявляет об отсутствии конфликта интересов.

### История статьи:

Статья поступила в редакцию: 10.09.2022. Статья принята к публикации: 01.11.2022.

### Для цитирования:

*Бистрина М.Г.* Использование комплексного территориального подхода в национальной концепции пространственного регионального развития (на примере Республики Болгария) // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Государственное и муниципальное управление. 2022. Т. 9. № 4. С. 466–474. <https://doi.org/10.22363/2312-8313-2022-9-4-466-474>

© Бистрина М.Г., 2022



This work is licensed under a Creative Commons Attribution 4.0 International License  
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/legalcode>

# Using an Integrated Territorial Approach in the National Concept of Spatial Regional Development (on the Example of the Republic of Bulgaria)

Maria G. Bistrina  

Peoples' Friendship University of Russia (RUDN University),  
6, Mikluho-Maklaya str., Moscow, Russian Federation, 117198

 bistrina\_mg@pfur.ru

**Abstract.** The article considers the concept of spatial regional development in the Republic of Bulgaria for the period 2013–2025. and plans for the integrated development of municipalities for the period 2021–2027, as well as current challenges that the country faces in implementing an integrated territorial approach. In modern conditions, stable economic development cannot be achieved without an effectively functioning system of regional development and improvement. The goals and plans of the Integrated Development of Municipalities should be consistent with the goals presented in the Integrated Territorial Development Strategy. The guidelines for IMDP issued by the Ministry of Regional Development and Improvement of the Republic of Bulgaria should further clearly indicate the implementation of the partnership and be sure to be consistent with the planning documents of the country's higher level of regional development.

**Keywords:** Regional Development, National development concept in Bulgaria, plan of complex municipal development, territorial strategy

**Conflicts of interest:** The author declared no conflicts of interest.

**Article history:** The article was submitted on 10.09.2022. The article was accepted on 01.11.2022.

**For citation:**

Bistrina M.G. Using an Integrated Territorial Approach in the National Concept of Spatial Regional Development (on the Example of the Republic of Bulgaria). *RUDN Journal of Public Administration*. 2022;9(4):466–474. <https://doi.org/10.22363/2312-8313-2022-9-4-466-474>

С поправками, внесенными в 2020 г. в Закон о региональном развитии, введена новая система документов стратегического планирования, которая объединяет пространственное и социально-экономическое планирование для принятия более целостного подхода к процессу развития Республики Болгария. Она состоит из трех уровней: национального (Национальная концепция пространственного развития), регионального (комплексные территориальные стратегии для развития регионов NUTS 2<sup>1</sup>) и местного (планы комплексного развития муниципальных образований) [1]. Эти документы обеспечивают стратегическую основу для реализации нового комплексного подхода и территориальных инструментов.

В Национальной концепции для пространственного развития Болгарии (НКПР) на период 2013–2025 гг.<sup>2</sup> установлены среднесрочные пространствен-

<sup>1</sup> Номенклатура территориальных единиц для целей статистики — стандарт территориального деления стран для статистических целей. Стандарт был разработан Европейским Союзом и детально охватывает лишь страны ЕС.

<sup>2</sup> Охватывает период до 2025 года. Концепция подверглась серьезной критике, которая привела к её обновлению в 2020 г.

ные рамки для всех инвестиций. В концепции описана базовая модель полицентричного развития, объединяющая городские центры разного уровня и оси развития в единую пространственную систему [2]. Концепция поддерживает идею применения комплексного подхода и поощряет сотрудничество между муниципалитетами для эффективного решения территориальных проблем. Главная трансформация национальной концепции в 2020 г. знаменует собой конец широко определяемых территорий и внедрение гораздо более ограниченных в территориальном аспекте функциональных областей. Национальная концепция для пространственного развития Болгарии определяет следующие основные сектора, для которых рекомендуется применение комплексного подхода к инвестициям:

- предоставление качественных и доступных медицинских, образовательных, культурных, социальных и административных услуг в периферийных и мало урбанизированных районах;
- совместная реализация ключевых инфраструктурных проектов, включая улучшение транспортной доступности, газификацию и создание промышленных зон;
- развитие региональных туристических продуктов на основе природных ресурсов и концентрации культурного наследия, охватывающих группы муниципальных образований.

НКПР также формулирует необходимость концентрации ресурсов и инвестиций в десять городов-центров. Такой подход направлен на поддержку функциональности национальных городских осей, определяемых как полицентрические линейные зоны, образованные при интеграции полюсов развития (крупные и средние города) с транспортно-коммуникационной сетью страны. Согласно концепции эти десять основных городов-центров роста должны сосредоточить инвестиции в городские проекты, которые могут спровоцировать значительный синергетический эффект и, следовательно, стимулировать развитие страны. Инвестиционные потребности других 40 городских муниципальных образований включены в потребности более широких территорий. Данная интеграция в более широкие районы способствует сосредоточению усилий в области развития межмуниципальных потребностях и потенциалов, с целью создания более широкого регионального влияния.

Концепция также определяет «функциональные области» как территории, в которых инвестиции имеют более высокий приоритет. Критерии выбора сделаны на основе географических характеристик, конкретного местоположения (например, гористая местность) или наблюдаемой уязвимостью территорий перед конкретными рисками развития (демографическими, экономическими, экологическими). Они представляют «территории целостной поддержки» и предназначены для отраслевых политик и операционных программ. Поскольку эти территории имеют большие размеры, НКПР определяет «функциональные зоны для целевой поддержки» для их сужения.

Функциональные зоны рассматриваются как компактные пространственные системы интегрированных территорий, и НКПР использует их для определения границ территориальных инвестиций. Эти зоны характеризуются общими целями и делятся на два типа: первый так называемые социальные зоны для реализации в основном социальных мер и второй — зоны для стимулирования развития за счет реализации в основном экономических мер (экономические зоны) [3].

В общем, функциональные зоны могут использоваться для руководства бенефициарами в разработке планов комплексного инвестирования, но как в проекте Программы регионального развития на период 2021–2027 гг. (ППР), так и в Комплексных стратегиях территориального развития эта концепция не развита. Это в основном охватывает «экономические зоны», поскольку они поощряют существование постоянных городских осей, которые объединяют городские муниципалитеты в соответствии с ППР на период 2021–2027 г. [4]. Данные оси могут служить основой для различных наборов интегрированных инвестиций в пределах одного региона на уровне NUTS 2. Социальные зоны, которые включают только сельские муниципалитеты, также могут быть включены в комплексные инвестиции. Основная цель интегрированного подхода — это стимулирование развития более слабых территорий. Невозможность совмещения сельских и городских муниципальных образований, согласно определению «социальной зоны» в НКПР, накладывает ограничения, не позволяющие сельским муниципалитетам в полной мере воспользоваться преимуществами внедрения комплексного подхода. Текущие проекты не основываются на концепциях функциональных зон.

Интегрированные территориальные стратегии развития регионов на уровне NUTS 2 включают шесть Комплексных стратегий территориального развития<sup>3</sup> (КСТР), предназначены для обслуживания как основных региональных документов (уровень NUTS 2), которые определяют национальные приоритеты и направления инвестирования [5]. В начале 2021 г. проектирование КСТР еще было не доработано в связи с необходимостью оценки их влияния на окружающую среду прежде, чем быть утвержденным от Региональных советов развития и Советом министров КСТР. Это является новым элементом в трехуровневой системе стратегических документов в Болгарии.

В Программе регионального развития на 2021–2027 гг. принята роль комплексных стратегий территориального развития, описанных в статье 23 предложенного Евросоюзом Регламентом общего применимого положения, что предполагает планирование комплексных инвестиций, финансируемых из фондов ЕС в период 2021–2027 гг.

<sup>3</sup> В 2019 году Министерство регионального развития и благоустройства Республики Болгария поручило Национальному центру территориального развития подготовить проекты шести Комплексных стратегий территориального развития, затем проекты обсуждались с Советом регионального развития и широкой общественностью.

В связи с этим комплексный территориальный подход может быть улучшен путем его более конкретного и подробного описания в КСТР. В проектах КСТР сформулированы предположения, которые отражены в Национальной концепции пространственного развития на период 2013–2025 гг. с ее моделями пространственного развития, включая города-центры и территории с особыми характеристиками, в т.ч. функциональные зоны.

Проект стратегии определяют руководящие принципы и направления развития регионов. Они обеспечивают всесторонний анализ социально-экономической обстановки в соответствующем регионе, сосредоточиваясь на имеющихся данных для уровней NUTS 2 и NUTS 3. Все шесть стратегий имеют одинаковую структуру и одинаковый подход к выявлению тенденций, а также к формулированию выводов и предложений. Некоторые из конкретных целей проектов КСТР напрямую показывают объем поддержки, которая будет предоставлена в соответствии с интегрированным региональным подходом и списком приоритетных проектов. Преобладающие типы инвестиций для всех регионов включают:

- инвестиции в образование, в том числе для образовательной интеграции уязвимых групп;
- инвестиции в культурную инфраструктуру;
- строительство и/или восстановление промышленных зон;
- меры, направленные на улучшение рынка труда и повышение потенциала рабочей силы;
- улучшение экологической инфраструктуры и сохранение биологического разнообразия.

Проекты КСТР также выставляются ориентировочные списки ключевых инвестиционных идей и прогнозируемых бюджетов, хотя эти инвестиции не представлены комплексно и не имеют ярко выраженный интегрированный характер. Большинство из них структурированы по отраслям и ориентированы на проблемах отдельных секторов, а не по территориям. Также они не решают междисциплинарные проблемы, которые могут быть урегулированы через пакет различных подпроектов, содержащих интегрированный территориальный подход. Кроме того, они требуют вовлечения заинтересованных сторон на центральный уровень и не могут быть реализованы только заинтересованными сторонами местного уровня (соблюдая иерархический подход).

Указанные индикативные инвестиции не определены в контексте конкретных территорий, так как список проектов идентичен для каждого региона. Более того, КСТР представляют только инфраструктурные проекты. Тем не менее, некоторые из инвестиций, предлагаемых в КСТР, например, в промышленных зонах, туристские продукты или центры, могут быть включены в концепции Комплексных территориальных инвестиций для более общего характера.

Планы комплексного развития муниципалитетов (ПИРМ) представляют третий, муниципальный уровень системы планирования развития в Республике Болгария. Основу для их подготовки и реализации составляют

Методические указания по разработке и реализации Планов комплексного развития муниципального образования, изданные Министерством регионального развития Республики Болгария. Планы на период 2021–2027 гг. будут иметь интегрированный характер, поскольку они являются результатом слияния двух предыдущих типов документов — Планов муниципального развития и Комплексных планов реконструкции и развития городов [6].

ПИРМ являются основными документами для развития муниципалитетов, которые определяют направления будущих городских инвестиций. В их состав входит: анализ экономического, социального и экологического состояния, потребности и возможности для развития соответствующего муниципалитета; формулировка целей и приоритетов развития муниципалитета; коммуникационные стратегии партнеров и заинтересованных сторон, а также формы участия в подготовке и реализации ПИРМ [7]; области применения комплексного подхода к удовлетворению выявленных потребностей и поддержка потенциалов развития (их территориальный охват отличается от «функциональных зон», упомянутых в Национальной концепции пространственного развития на период 2013–2025 гг.); программа по реализации ПИРМ и описание комплексного подхода<sup>4</sup>; меры адаптироваться к изменению климата и снижение риска стихийных бедствий, а также действия и индикаторы для мониторинга и оценки ПИРМ.

Области комплексного подхода используются в качестве территориального фокуса предполагаемых вмешательств и инвестиций, предусмотренные в ПИРМ, и, таким образом, они могут стать основой комплексного территориального развития. В методических указаниях представлено пять уровней городских центров в Болгарии и различные требования к территориям, которые входят в них. Первые три уровня включают в себя 35 городов общей сложности, составляющих основную сеть городских центров. Для их необходимо определить городские зоны для приложения комплексного подхода в рамках границ города. Инвестиции в эти города выделяются из Программы регионального развития на период 2021–2027 гг. [8]. Остальные 15 городских центров, которые также подпадают под комплексный подход Программы регионального развития на период 2021–2027 гг., не обязаны иметь четко сформулированные зоны. Уточнение этого несоответствия может упростить реализацию комплексного подхода в городских центрах.

Концепция зон для приложения комплексного подхода связана с концепцией совместных проектов и партнерства между соседними муниципалитетами. Существуют два типа зон: городские и другие зоны с особыми характеристиками. Другие зоны могут быть территориями с потенциалом сотрудничества с соседними муниципалитетами. Однако отсутствуют критерии для зонирования. К сожалению, они все еще не разработаны. Методические указания не требуют, чтобы муниципалитеты отражали в своих террито-

<sup>4</sup> Данная программа, по сути, представляет собой набор идентифицированных проектов с их территориальным охватом, финансовыми и организационными параметрами.

риальных районах ПИРМ территориальные зоны, описанные в документах более высокого уровня. ПИРМ не используют территориальное группирование муниципалитетов, предложенное в Национальной концепции пространственного развития на период 2013–2025 гг., и не прилагают территориальные единицы, определенные в КСТР.

Методические указания допускают сотрудничество между муниципалитетами как возможность для комплексного территориального развития групп муниципальных образований. С целью того, чтобы облегчить принятие таких решений, в указаниях предусматривается, что раздел для анализа состояния в ПИРМ не следует только для охвата территории отдельного муниципального образования, но также следует «учитывать все территории в пределах соседних муниципальных образований, которые могут повлиять на развитие приграничных муниципальных территорий». Однако методические указания не предполагают и не навязывают необходимость увязывать межмуниципальные вмешательства с документами более высокого уровня, такими как КСТР соответствующего региона на уровне NUTS 2.

Вышесказанное предполагает, что межмуниципальное сотрудничество можно более активно поощрять и поддерживать в стратегических документах. Стратегические рамки и оперативные указания могут предоставить муниципалитетам более четкое руководство. Кроме того, более выраженная взаимодополняющая роль стратегических документов на разных иерархических уровнях, с точки зрения комплексного планирования и инвестиций, может еще больше облегчить межмуниципальные связи. Обеспечение четких стратегических рамок и операционных моделей сотрудничества является важным условием в ситуации, когда муниципалитеты имеют ограниченный опыт реализации модели совместного взаимодействия. Включение таких элементов в методических указаниях ПИРМ может стать первым шагом в этом направлении. Пересмотренные стратегические рамки отражают планируемое внедрение комплексного территориального подхода на всех уровнях планирования (национальном, региональном, муниципальном). Например, в стратегических документах предлагаются различные территориальные разделения страны, а в некоторых из них обсуждается необходимость тематической интеграции, что соответствует новому подходу. Стратегические рамки могут быть улучшены, например, если будут расшифрованы более логичной терминологией для различных типов территорий (например, функциональных зон, зон комплексного подхода, десяти городских центров, 40 других городских муниципалитетов). Это улучшило бы совместимость документов. Затем эти территории можно использовать для определения потребностей и потенциала роста и для предложения категорий вмешательства или конкретных интегрированных инвестиций.

В Национальной концепции пространственного развития на период 2013–2025 гг. уже введены некоторые конкретные тематические области, подходящие для интеграции, но они еще не привязаны к конкретным территориям. КСТР включают ключевые региональные мероприятия для устранения

пробелов в развитии. Однако они относительно общие и в значительной степени направлены к определенным секторам. Их интегрированный характер и конкретная территориальная ориентация могут быть дополнительно усилены, поскольку многие из этих вмешательств имеют потенциал для объединения с другими критериями в совместных проектах. Более активное вовлечение местных заинтересованных сторон в подготовку этих стратегических документов может помочь приложить эти документы в местный документооборот. Это одна из причин, по которой КСТР должны будут утверждаться Советом регионального развития. Еще одно возможное решение — использовать ретроспективную оценку предыдущего участия в интегрированных инвестициях и другие накопленные данные для более конкретного идентификации областей, в которых потребность в подобных проектах и их потенциальное воздействие наиболее высоки.

Цели ПИРМ должны соответствовать целям, представленным КСТР. Муниципалитеты могут принять решение об их применении в межмуниципальных партнерствах и при уточнении области для комплексных подходов. Методические указания для ПИРМ, изданные Министерством регионального развития и благоустройства Республики Болгария, должны далее указывать, как эти области и партнерства должны реализоваться и согласовать их цели с документами планирования более высокого уровня регионального развития страны.

### БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Регионални планове за развитие на районите от ниво 2 за периода 2014–2020 г., приети с решение на МС. URL: <https://www.mrrb.bg/bg/regionalni-planove-za-razvitie-na-rajonite-ot-nivo-2-za-perioda-2014-2020-g-prieti-s-reshenie-na-ms/> (дата обращения: 01.10.2022).
2. Актуализация на Националната концепция за пространствено развитие за периода 2013 — 2025 г. URL: [https://www.mrrb.bg/static/media/ups/articles/attachments/0\\_ANKPR\\_CORRECTED\\_30.04.2020\\_FIN1dd18d336cc6b50374c5c7c1a5098f55.pdf](https://www.mrrb.bg/static/media/ups/articles/attachments/0_ANKPR_CORRECTED_30.04.2020_FIN1dd18d336cc6b50374c5c7c1a5098f55.pdf) (дата обращения: 07.10.2022).
3. *Bachtler J., Joaquim O.M., Wostner P., Zuber P.* Towards Cohesion Policy 4.0: Structural Transformation and Inclusive Growth. Regional Studies Policy Impact Books. 2019. Vol. 1. № 1. URL: <https://www.regionalstudies.org/news/towards-cohesion-policy-4-0-structural-transformation-and-inclusive-growth/> (дата обращения: 10.10.2022).
4. Проект на програма „Развитие на регионите“ за периода 2021–2027 г. URL: <https://www.moew.government.bg/bg/proekt-na-programa-razvitie-na-regionite-za-perioda-2021-2027-g/> (дата обращения: 11.10.2022).
5. *Ferry M., Kah S., Bachtler J.* Integrated Territorial Development: New Instruments — New Results? // European Policies Research Centre. IQ-Net Network of National and Regional Government Authorities. 2018. Vol. 42. № 2. URL: <https://pureportal.strath.ac.uk/en/publications/integrated-territorial-development-new-instruments-new-results> (дата обращения: 13.10.2022).
6. Министерство на регионалното развитие и благоустройството. URL: <https://www.mrrb.bg> (дата обращения: 15.10.2022).
7. *Rodriguez-Pose A., Wilkie C.* Revamping Local and Regional Development through Place-based Strategies. London School of Economics, 2016. URL: [https://www.penniuir.upenn.edu/uploads/media/Rodriguez-Pose\\_-\\_Wilkie\\_PennIUR-Philly\\_Fed\\_working\\_paper\\_091616.pdf](https://www.penniuir.upenn.edu/uploads/media/Rodriguez-Pose_-_Wilkie_PennIUR-Philly_Fed_working_paper_091616.pdf) (дата обращения: 15.10.2022).

8. European Commission. Scenarios for Integrated Territorial Investments. *Regional and Urban Policy*, 2015. P. 28–34. URL: [https://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docoffic/official/reports/pdf/iti\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/pdf/iti_en.pdf) (дата обращения: 17.10.2022).

## REFERENCES

1. *Regionalni planove za razvitie na raionite on nivo 2 za perioda 2014–2020 g., prieti s reshenie na MS*. URL: <https://www.mrrb.bg/bg/regionalni-planove-za-razvitie-na-raionite-ot-nivo-2-za-perioda-2014-2020-g-prieti-s-reshenie-na-ms/> (accessed: 01.10.2022) (In Bulg.).
2. *Aktualizacija na Nacionalnata koncepcija za prostranstveno razvitie za perioda 2013 — 2025*. URL: [https://www.mrrb.bg/static/media/ups/articles/attachments/0\\_ANKPR\\_CORRECTED\\_30.04.2020\\_FIN1dd18d336cc6b50374c5c7c1a5098f55.pdf](https://www.mrrb.bg/static/media/ups/articles/attachments/0_ANKPR_CORRECTED_30.04.2020_FIN1dd18d336cc6b50374c5c7c1a5098f55.pdf) (accessed: 07.10.2022) (In Bulg.).
3. Bachtler J., Joaquim O.M., Wostner P., Zuber P. Towards Cohesion Policy 4.0: Structural Transformation and Inclusive Growth. *Regional Studies Policy Impact Books*. 2019;1;1;. URL: <https://www.regionalstudies.org/news/towards-cohesion-policy-4-0-structural-transformation-and-inclusive-growth/> (accessed: 10.10.2022).
4. *Proekt na programa “Razvitie na regionite” za perioda 2021–2027 g.* URL: <https://www.moew.government.bg/bg/proekt-na-programa-razvitie-na-regionite-za-perioda-2021-2027-g/> (accessed: 11.10.2022) (In Bulg.).
5. Ferry M., Kah S., Bachtler J. Integrated Territorial Development: New Instruments — New Results? *European Policies Research Centre. IQ-Net Network of National and Regional Government Authorities*. 2018; 42(2). URL: <https://pureportal.strath.ac.uk/en/publications/integrated-territorial-development-new-instruments-new-results> (accessed: 13.10.2022).
6. *Ministerstvo na regionalnoto razvitie i blagoustroistvo*. URL: <https://www.mrrb.bg> (accessed: 15.10.2022) (In Bulg.).
7. Rodriguez-Pose A., Wilkie C. *Revamping Local and Regional Development through Place-based Strategies*. London School of Economics, 2016. URL: [https://www.pennur.upenn.edu/uploads/media/Rodriguez-Pose\\_-\\_Wilkie\\_PennIUR-Philly\\_Fed\\_working\\_paper\\_091616.pdf](https://www.pennur.upenn.edu/uploads/media/Rodriguez-Pose_-_Wilkie_PennIUR-Philly_Fed_working_paper_091616.pdf) (accessed: 15.10.2022).
8. European Commission. Scenarios for Integrated Territorial Investments. *Regional and Urban Policy*. 2015: 28–34. URL: [https://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docoffic/official/reports/pdf/iti\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/pdf/iti_en.pdf) (accessed: 17.10.2022).

### Информация об авторе:

*Бистрина Мария Георгиева* — кандидат политических наук, ассистент кафедры государственного и муниципального управления Российского университета дружбы народов (ORCID ID: 0000-0001-5676-506X) (e-mail: [bistrina\\_mg@pfur.ru](mailto:bistrina_mg@pfur.ru)).

### Information about the author:

*Mariya G. Bistrina* — PHD in Political Science, Assistant Professor of the Department of Public Administration, Peoples' Friendship University of Russia (RUDN University) (Russian Federation) (ORCID ID: 0000-0001-5676-506X) (e-mail: [bistrina\\_mg@pfur.ru](mailto:bistrina_mg@pfur.ru)).



DOI: 10.22363/2312-8313-2022-9-4-475-489

Research article / Научная статья

## Nigeria's Poverty Reduction Scheme: Spreading Herself Too Thin?

Babatope M. Ajiboye  

Federal University Oye Ekiti,  
Ekiti, Nigeria

 babatope.ajiboye@fuoye.edu.ng

**Abstract.** The Nigerian government expects to effectively pull 100 million Nigerians out of poverty by 2030. Without a doubt, the government was compelled to intervene because of the country's severe poverty, as seen by the large number of out-of-school children, gender-based difficulties, and the residents' pitiful socioeconomic realities. And, in order to get out of these mudslides, the government decided it was time to create a plan capable of resolving these concerns in less than a decade. However, tracing the Nigerian government's track record of developmental failure, misplaced priorities, hasty policy formulation, and poor policy implementation that have remained recurrent feral flaws in the system, the paper expresses a cynical view about the plan's realization; relying on historical accounts of vision failures and the country's economic realities, it sees the scheme as an overzealous project taken too far and submits that it will be nothing different from the failed visions of the past.

**Keywords:** Nigeria poverty reduction, scheme, hasty-policy, Nigeria

**Conflicts of interest:** The author declared no conflicts of interest.

### Article history:

The article was submitted on 01.03.2022. The article was accepted on 17.10.2022.

### For citation:

Ajiboye B.M. Nigeria's Poverty Reduction Scheme: Spreading Herself Too Thin? *RUDN Journal of Public Administration*. 2022;9(4):475–489. <https://doi.org/10.22363/2312-8313-2022-9-4-475-489>

## Introduction

Since surpassing the Peoples Republic of India in 2018, Nigeria has proven to be a haven for the world's largest number of people living in extreme poverty. The failure of the economy to grow as a result of internal conflict (Boko Haram activities in the North, Militant's operations in the Niger Delta Region, and Farmers/Herders incessant clashes in the North-Central/South-West), corruption, over-dependence on crude oil, and unemployment/underemployment are the major reasons attributed to the alarming rate of poverty. Releasing a statistical data showing poverty dearth among Nigerians, the National Bureau of Statistics stated that a stunning 82.9 million Nigerians translating 4 out of 10 individuals in Nigeria have real per capita

© Ajiboye B.M., 2022



This work is licensed under a Creative Commons Attribution 4.0 International License  
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/legalcode>

expenditures below 137,430 Naira (\$381.75) per year, an amount that is below the country's poverty line [1]. This figure represents 40.10 percent of the country's total population estimated to be 211, 400,708 by the World Bank in 2021 [2].

Intermittently in every society, there must be some problems... to solve these problems as they might exist at given point in time, the government are always seen formulating policies in response to them and with the objectives of growth, national development and well-being of the citizens [3. P. 60]. However, in what appears as an expression of seriousness, the Buhari administration constituted a National Steering Committee (NSC) to be chaired by the Vice President, Prof. Yemi Osinbajo on the implementation of the schema. Expectedly, the committee was inaugurated; machineries have been set in motion by the government towards making the birthed idea becoming a reality. As such, Federal ministries, departments, and agencies as well as states and local governments, development partners, civil society organizations and private sector actors have been identified to play prominent roles towards successful realization of the strategy. The early composition from the government is largely attributed to the dearth of poverty radiating the citizens' face, and thus requires genuine emergency reaction as against the traditional 'window dressing/palliative' measures, the common antidote at the Nigerian government disposal for every ensuing issue.

Apart from the window dressing/palliative trademark that Nigerian government is known for is the fact that the country is often on the front burner of agenda-setting. Shockingly, many of these projections are destined to produce no real answer to the tailored goals. Using the Millennium Development Goals MDGs as the basis for expressing pessimism [4] gave an account that, at the end of the MDGs plan, an assessment of the implementation in Nigeria revealed that the country had varied outcomes across the objectives, geographic areas, and gender groups—some significant progress was achieved on key indicators, while many goals and targets were not fulfilled. The trajectory narrative behind the flip-flopped MDGs programme and too numerous visions' summersault remains the attitude of never showing genuine sincerity, spirited concern and incisive commitment to make striking visions become a reality.

Expertly, the nation has been distinguished for flight of the imagination of visions that has to be taken with pint salt optimism because it will ever remain existent only in theoretical perspective as against the empirical compass. The Punch Newspaper publication of March 4, 2020 captured the proposed vision figment as nothing different but a replica of the failed vision 2020, "economic targets sound hollow when juxtaposed with the abject failure of the vision 2020 plan that once riveted the national attention. Pretty little was achieved under it... its ambition included massive infrastructure provision, millions of new jobs, export diversification, investment in human capital and effective governance [5]. Nigeria has been turned into a laboratory where at least every decade, a certain vision baptized with jaw-breaking slogans, axioms and phrases have to be hatched or incubated and the result of the vision meant to produce becomes ciphers immediately the vision gets launched or inaugurated.

In what appears to be another hollow decennia target, President Muhammadu Buhari once again threaded the path of erecting castle in the sky tradition, having made it an article of faith by superfluously promising the enlivening of 100 million Nigerians out of poverty within the space of 10 years. Making this public, the Minister of State, Budget and National Planning, Clem Agba, revealed that, “the government has already started collating stakeholders’ inputs to guide a new 10-year national development plan [5]. Conversely, hope seems to be fast-rising among the susceptible members of the public who do not take into cognizance that these styles of words are mere empty political statements adorned reassuringly, metaphorical tones meant to dowse tension and high reverberating mantras that innumeraably lack substance coming from the Nigerian government.

Putting into perspective that ‘a leg moving in a shady motion; an eye also moving in a shady motion will see it’, this unsuccessful ploy to outsmart everyone accounted for a lot of questions left unanswered: What is the history of ideation like in Nigeria? Will the projection float above cynicism? What are the drawbacks to planning in Nigeria? These riddles and many more the paper seeks to interrogate.

## **Methodology**

The qualitative method was used in the study to examine Nigeria’s Poverty Reduction Scheme. Nonetheless, the study’s research design was fastened on a descriptive study because the phenomenon under investigation would not have been properly explored and a complete description of the state of affairs achieved without the use of this method. As a result, the study obtained data from a secondary source for data collection. Hence, written materials from sources such as books, journals, magazines, periodicals, conference papers, mass media reports, and other materials were found useful to the study following careful examination. In addition, some internet resources related to the study were used, which animatedly added thrust to the study. Furthermore, content analysis was performed. The data analysis process began with organising data, sorting through it, looking for and finding patterns, presenting data, and deducing a valid conclusion.

## **Research Results and Discussion**

### ***Poverty Reduction Scheme and the Past History of Ideating in Nigeria***

Disturbed by the prevailing poverty in the country, the Federal Executive Council (FEC) meeting presided over by the President, on April 28th, 2021 approved the schema to accelerate the reduction in poverty via economic growth, redistributive programmes and shared prosperity as highlighted in the proposal submitted by the Presidential Economic Advisory Council (PEAC) led by Dr. Doyin Salami and other members: Dr. Muhammad Sagagi (Vice-Chair); Prof. Ode Ojowu; Dr. Sheu Yahaya; Dr. Iyabo Masha; Prof. Chukwuma Soludo; Mr. Bismarck Rewane;

Dr. Mohammed Adaya Salisu (Secretary) Equally, the government averred that the schema is anchored on macroeconomic stabilization, industrialization, structural policies and institutional reforms, and redistributive policies and programmes that cater for social protection. Impressed by the template, the government released a statement expressing optimism that “the National Poverty Reduction with Growth Strategy (NPRGS) will support the Buhari administration’s goal of lifting 100 million Nigerians out of poverty within a decade [6].

Before the approval of the Presidential Economic Advisory Council (PEAC) proposal, as one of the members of the United Nations, where poverty is severely the lot of citizens, the Nigeria government had earlier rephrased the SDGs number one goal; ‘End poverty in all its forms everywhere’ and makes it a national policy that by the year 2030, 100 million Nigerians must have been invigorated out of poverty. The promise was first echoed in the President’s opening statement on implementation of the SDGs: A National Voluntary Review:

As a first major step towards national ownership, integration and implementation of the SDGs, I established a special office on the SDGs and had it placed right within the Presidency, this special office is headed by a Senior Special Assistant to the President on the SDGs (SSAP-SDGs) charged with the onerous responsibility for intergovernmental coordination; planning; partnership; resource mobilization, as well as ensuring seamless and robust strategic communications and advocacy around the SDGs agenda [7].

Though, the pledge seems assuring, but will it not be a usual case of typical prophecy coming out of a government turned soothsayer which have often characterized the previous failed visions in the country? Chronological-wise, history jog our memory that Nigeria has always been a country that has never for once been found wanting in daydreaming or ideating stunning visions, agendas and projections horned with mind-blowing phrases. But the problem has for eternity been that the soothing and promising transformational policies have always been in perpetual proposition configured to end like a car conveying its passengers to no destination. [8] Cleverly remarked that “Nigeria has been in a permanent state of socio-economic and political transition”. Casting the mind back to the pre-colonial era, the 1945–1955 Development Plan served as the starting point of agenda envisioning in the country. The decennia strategy was chiefly targeted at helping the British colonial administration in expediting development and expending welfare funds to the citizens with the ultimate goal of improving people’s livelihood across the three regions.

Following the regionalization of Nigeria in 1951, the development plan became obsolete and another agenda repealed the previous one. A move that despised the previous pattern saw a five-year Development Plan (1955–1960) emerged and a strategy that was developed by each region. However, these ideas were unable to stand the test of time because their ‘immature eagle’s feathers were not well trained’. These factors: narrowed in scope as it was fully centered on public sector expenditure; hurdle of inadequate funds; implementation challenges as there were duplication of contents and unavailability of content developers/qualified technocrats

who would have made the development plan work surely served as the ‘final straw that broke the camels’ back’.

Moving on to post-colonial Nigeria, the same trend continues to be the lot of the nation. Immediately the independence was gotten, there had been moves and strategies to fine-tune another development plan that would usher in the fast development of the three regions at a corresponding pace. Hence, in 1962, a six-year (1962–1968) development plan was birthed, launched and codenamed ‘the first national development plan’, the nickname was arrived at because it was the first development plan after independence. The agenda was comprehensively set out to accommodate both the public and private sectors. But again, the plan failed to address the target as it was brought to its knees as a result of uniformity in the organization of the ideas which was exposed and compounded by the configuration of the nation under the provisions of the independence constitution 1960 that places so much power in the hands of the regions as against the weak center.

The post-civil war era (1970s) saw Nigeria’s government under General Yakubu Gowon launched the Second National Development Plan. The main crux of the plan according to the forecast made by Gowon’s administration was to rapidly reconstruct and develop the country which was gravely ravaged by the country’s civil war that lasted 1966–1970. [9. P. 2] recounted that:

The dream dubbed the National Development Plan, which was supposed to rocket Nigeria from the abyss of underdevelopment to a high degree of development, was realized in the early 1970s. The plan had five primary development goals: a strong and self-sufficient nation, a large and dynamic economy, a just and egalitarian society, a place of pride and opportunity for residents, and a free and democratic society.

However, given that in the period of late 1970s and late 1990s, Nigeria experienced tripartite democratic dispensation, military regime and Interim National Government (ING). So also, the period jumbled with plethoric dreams beautifully baptized in appealing clichés and names. For instance, in 1979 and early 1980s under the civilian administration of President Shehu Shagari there were the trendy Economic Stabilization Acts and Austerity Measures meant to guide against financial recklessness and promote frugality of resources. The popular plan was put together to guarantee prudence as an answer to recklessness and also jumpstart the economy, which had been badly hit by the misfortunes in the oil market, and finally rescue the Nigerian nation from the lowest ebb of economy.

Structural Adjustment Programme SAP was implemented by General Ibrahim Badamosi Babangida’s military dictatorship in the late 1980s and early 1990s. SAP was viewed as the greatest way to save the country’s declining economy from further disaster. Though a harsh action that severely impacted people’s livelihoods, it was viewed as a sacrifice that everyone had to pay and the only option available to the government at the time. The following measures were central to the program: the elimination of subsidies, the deregulation and depreciation of the local currency, tax hikes, privatization and commercialization, and the abolition of commodities boards. Rather from being a cure for economic development, it was a marketing

tactic that eventually crippled the economy by ensuring the extinction of many small enterprises, both domestic and international. Again, the measure choreographed the progressive poverty of a significant number of residents, as many of them were intended to earn lower emoluments or were outright fired from industries where they were eking out a living. In short, Babangida's Structural Adjustment Programme SAP was a miscalculation that afflicted the whole nation.

General Sanni Abacha upon successfully staging the coup that ousted the Interim National Government ING on 17 November 1993, put mechanism in the pipeline and subsequently launched the popular concept of "where we are, where we want to be and how to get there", into the Nigerian political firmament vicariously embedded in the popular Vision 2010 [10]. In a move that was seen as a sincere resolve to better the economic lot of the country geared towards making the nation an economic colossus by the year 2010, the head of state assembled a team of economic experts, technocrats, political elites and intellectually gifted individuals in the nation's capital city of Abuja to deliberate on how the objective of the project would be actualized at the projected year of 2010. However, the death of Sanni Abacha could not afford the vision to see the light of the day as the whole idea was made to suffer untimely demise just like its initiator. According to [11] the entire concept of Vision 2010 was consigned to the dustbin by the Obasanjo regime upon its emergence in 1999, and none of its protagonists could muster the audacity to ask him to pursue the product of the much-touted vision, and none of the experts could muster the intellectual courage to defend the principles and ideas in Vision 2010.

At the inauguration of the democratic administration of President Olusegun Obasanjo in 1999 which signifies the commencement of the Fourth Republic, there were no traces of intention by the government to pursue a new set of vision at least for the first four years. However, in the second term, Obasanjo deemed it fit to launch a medium-term development target. Obasanjo selected a team of World Bank and International Monetary Fund-inspired professionals to form his economic team. The team developed the National Empowerment and Economic Development Approach, NEEDS, which its authors identified as a 'Policy Support Instrument' (PSI) authorized by the IMF as a medium-term poverty reduction strategy [9]. Disappointingly, the agenda too turned out to be another failed agenda in the series of abysmal visions in the country. It was further contended that, in the end, NEEDS proved to be a ghost initiative in the long sequence of deception politics that the Nigerian government enjoys playing with the populace NEEDS, as well as its variations SEEDS and LEEDS (for state and municipal governments), failed to meet any of its objectives [9].

Towards the hindmost part of the Obasanjo's second term, he came up with the vision 2020 which was an adaptation of the research conducted by economists at an American Investment Bank that projected Nigeria to become one of the first 20 economies in the world by the year 2020 and one of the members of the league of top 20 economies come year 2025. The econometric used by the researchers to express this optimism was the presence of abundant human and material resources in the country with the hope that such resources would be properly harnessed, managed

and channeled to set economic goals. Following the expiration of the target in December 2020, it is obvious that the vision was nothing but a botched agenda like its forerunners. In all the visions that have been conceptualized in the country, there is a common feature in all of them and the feature has to do with the fact that they were designed and planned by the Nigerian government at some varied point to address certain public concerns, but copiously lack commitment that could have seen the nation move from pits of retro-gradation to acme gradation. Therefore, the spelt-out objectives which most of the visions were designed to address were never actualized.

Again, a cavernous look at them all suggests that they were grand ploy deception set out to give vain hope to the citizens who unconsciously believed those policies as panaceas needed to boost their confidence, welfare and growth. This position was earlier emphasized by the duo as this, in most cases, the formation of such overly ambitious programs is born not of real or earnest endeavor to bring about speedy and dramatic growth, but just to inflate the ego of the political leaders... Such policies have as their primary goals the provision of free education or free health care to all people, or the ultimate eradication of poverty among citizens [3].

On the heels of vision 2020 failing to yield the required target at its expiration in December 2020, the nation was also badly hit by the COVID-19 pandemic coupled with the all-time low economic performance and the daredevil poverty steering Nigerians in the face, the government knowing full well that another decade has just begun so also the need to carve another decade-long agenda pretending to bring a halt to the pushy poverty condition of more than half of the total population of the country. According to a recent survey, “62 percent of Nigerians live on less than \$1.25 per day, 55 percent of the Nigerian population is under-nourished; Nigeria ranks 14.8 on Global Hunger Index (GHI) and Nigeria ranks 114 out the 193 nations on the Human Capital Index [10]. The foregoing informed the government to fine-tune the “2030 projection” that has at its heart the pledge to lift 100 million Nigerians out of extreme poverty in the next 10 years.

Going by the antecedences of vision failures, there is nothing to suggest that the current agenda is entirely novel and devoid of shared traits from its precursors which have all turned out to be an absolute letdown. Having opened the seemingly enshrouded fact, that 2030 poverty reduction schema is nothing but a re-embodiment of visions of the past, the question that pops up in the mind is that, is 2030 agenda not ending in the way of previous agendas? The answer to this question seems to be of more categorical affirmation than negation, and why this affirmation? The basis for this response may abound in the number of ensuing issues that the crux of analysis to be examined next.

### ***Poverty Reduction Scheme and Recourse for Cynicism***

Nigeria’s poverty reduction schema envisioned to lift 100 million Nigerians out of poverty has encountered cynical opinions right from the announcement of such intention by the government. For instance, Punch Editorial of March 4th, 2020,

argued that “as long as planning... does not tie expenditures to specific, realistic revenue sources, all plans will go the way of the bungled Vision 2020...Likewise, the ambition to free 100 million citizens from poverty over the next decade will be another mirage [5].

With barely six months into the commencement of the ‘Decade of Action Plan’, the government herself started expressing pessimism about meeting the target. It was evident in the opening address presented by President Muhammadu Buhari during Nigeria’s Integration of the SDGs into National Development Planning: A Second Voluntary National Review:

While modest progress has been achieved across the goals and indicators, challenges remain in the achievement of many of the goals. Indeed, the COVID-19 pandemic and its health and socio-economic impacts will slow down progress on the achievement of the SDGs in Nigeria. Nevertheless, as a government, we are committed to lifting 100 million Nigerians out of poverty by the year 2030 [12].

Judging the statement oozing out of the oasis’ mouth, it is unambiguous to decipher that there is no clearer indication of admitting defeat than the foregoing statement which of course was stylishly covered in a hope-assuring compartment to not let the hell loosed totally. All things being equal, some substantive factors may perfectly hinder the realization of the 2030 agenda in a decade. Such factors hang around economic, opacity in governance, the express gaps sandwiched between formulation and implementation and total misplacement of priority.

### **Gaps Sandwiched between Formulation and Implementation**

Investigating from the perspective of fissure between formulation and implementation of policies in Nigeria over the years, it is a discernible reality that derives no information from a rocket scientist or a superfluous clairvoyant that this has been the major problem faced by past administrations in their quest to make dreams and projections become reality. However, the point is not to take away the grandeur and the extraordinary brilliance of Nigerians at scheming visions that would make any nation become the pace setter for others to try to be like. This dexterity is further exemplified in the fact that Nigerians are seen as the best policy formulators in most and if not all sectors in the world. With the endowed talent of projecting policies meant to better the lot of the people, the correlation or nexus between the formulation and implementation has always been the case of a car ran out of gas in transit and the passengers had to walk the country’s journey because it could not convey them to their destinations. It is essential to stress that the disappointment has never for once come from the art of fathoming principles (formulation), but eternally lies with the vertical implementation of policies becoming realities.

However, in an investigative bid to unravel what could have been responsible for implementation failure relentlessly bedeviling most agendas in Nigeria, Olaniyi identified the following four issues as the bane: Multiplicity of agencies involved in implementation; Lack of coordination or inadequate communication; Policy

or programme implemented by agencies whose interests do not coincide with those of the policymakers; Implementation of policy not seen as intention to action [13].

The gap between formulation and implementation has always been profoundly widened as a result of ‘sui generis’ policies (wide scope of policy). In other words, many of the envisioned agendas have failed to yield the desired result for which they were designed because they are structured and tailored at addressing too many things at a time or put differently, as a result of the over-ambitious nature of the agendas. Makinde rightly observed that the majority of these too ambitious and overly numerous agenda initiatives are not the result of real or earnest efforts to bring about speedy and dramatic growth, but rather of political leaders’ egos [14]. If this assertion about the political elites weeding powers abhors no negation, then, the 2030 agenda with the magnificently dressed mantra of “lifting of 100 million Nigerians” out of poverty in a decade is nothing but a grandiose deception and a pretentious ploy to fortify its non-resourcefulness and make it appear as unassumingly working towards changing their terrifying conditions.

### **Weak Economic Base**

Another hindrance to vision realization in the country is the weak economic base to which the vision is structured around. According to the study conducted by (Atisophon et al. [15]) the inquiry focused on the financing gap of developing countries under the MDGs and concluded that weak financial flows represent the major constraint for countries with slow progress. Closely associated with the aforementioned is that the Nigerian economy is majorly weakened by the attendant population of unemployed and underemployed individuals who are redundant, unproductive and contribute nothing to the system. The stagnation of a large population of poor people is mostly intensified by factors like bad leadership, corruption, dependency on white-collar jobs and lack of entrepreneurial skills.

From a broader perspective, the economy has also not been helped as a result of dependency on oil as the only viable source of income generation. This has more or less subjected the country’s economy to a mono-economy where other sectors are relegated to play a second fiddle. For instance, Ajiboye & Awe asserted that “the reliance and dependency on oil by producing states and, by extension, the entire nation is evident to the degree that all other sectors have become almost nonexistent [16. P. 239]. The duo too avowed that, without equivocation, one might even assume from the aforementioned fact that, sans the profits from the sale of oil from the Gross Domestic Product (GDP), what Nigeria would usually be left with is a shambles in terms of account [16. P. 239].

The awful condition is auxiliary represented by the calculation that, “oil receipts still accounted for 65 percent of government’s revenue according to OPEC and World Bank put it at 70 percent, while manufacturing contributed a meager 9.5 percent to the Gross Domestic Product, infrastructure is horrible and external debt stood at \$26.94 billion by September 2019 and rising in geometric proportions [5]. The indices that the economy is so weak are manifested in the way we manage

our debts, borrow funds for consumption rather than accruing revenue through the export of goods and commodities.

There is no doubt that the economic strength of the country is often not put into proper perspective before government rolls out agendas and visions which primarily and largely the life-cord, sustainability and realization depend upon. According to the indices published by the Punch Editorial of March 4th, 2020, which was meant to clarify how plummeted the economy has become lately “poverty rate increased from 52 percent in 1999 to almost 70 percent by 2019 and the country became the world’s poverty capital by 2018, unemployment hit 23.1 percent in 2019, up from 7.7 percent in 1990 and 13.6 percent in 2008 [5]. Equally, the economy has been held back by these indices and enjoys no heydays as a result of uncertainties in terms of improvement and as of 2020, more than half of the country’s population is steadily striking by poverty, it does appear that only a government magic would lift the humongous number (100 million Nigerians) out of poverty in a decade.

### **Opacity in Governance**

One factor that has also remained a monster and a clog in the wheel of agenda realization in Nigeria is opacity in governance. The penchant for obscurity and clarity of idea has been an ever-present theme in most and if not all of the various initiatives and policies since the country attained independence. The problem emanates from the fact that government visions and agendas over the years have been more of political statements lacking real intent and purpose than of intellectually founded ideas meant to solve real-life problems. In other words, the precursor visions and to a sizable extent, the reincarnated 2030 projection will fail to produce the desired result because they are far-off from the Nigerian realities, peculiarities plus the citizens’ tribulations and ambitions.

Therefore, there appears to be a lot of questions hanging on the government’s neck because the government’s technical ability and candor in terms of well-articulated goals does seem to be an issue as no appreciable results have been recorded ever since envisioning started in the country. For instance, vision 20:2020 designed to catapult Nigeria to the status of the first 25 biggest economies in the world never materialized due to the vagueness of the vision; instead, it was a case of the economy continuously experiencing doldrums during the period predicted. [9. P. 5] observed that:

The various MDG projects (2007 Water Project, 2008 Blue Health Facility projects, and 2009 Water Pipeline projects, all geared toward realizing the Vision 2020 that were originally slated to be executed at the various wards and local governments to have a direct impact on the lives of the people were poorly executed.

To this end, if the 2030 projection does not hit the snag that Vision 20:2020 and other visions did, the government must replace the opacity problem inherent in governance with clarity of purpose, demonstration of resolve in the face of every challenge the project may face on its way to realization, and transparency in all ramifications, not just as much as possible.

## **Lack of Continuity of Vision**

Another poser to visions becoming reality in Nigeria is the difficulty of continuity. Ordinarily, government and governance should coexist in a continuum, with neither abhorring the other. However, in Nigeria, this concept has never received the attention it deserves. It is clear from successive governments and their patterns of mantra and ideology that whenever they take over the mantle of leadership from their predecessors, the encoded normative for them is to render mechanism, apparatus, and agenda insignificant, regardless of how vital such agenda is to the welfare of the citizens. For example, late President Umaru Musa Yar'adua's 7-Point Agenda is a famous example of vision suffering from continuity. Despite the fact that the former President, Goodluck Jonathan, was the Vice President who later succeeded the late Umaru Musa Yar'adua, as soon as he was sworn in as President on May 29, 2011, he embarked on a radical departure from the 7-point agenda and replaced it with his transformation, a 5-year development plan covering 2011–2015, which also coincides with the duration of his term in office. As a result, the new government declares its program, which becomes national policy, no matter how reasonably or badly envisioned. The continuity disaster is ascribed to elements such as ego, a change in administration, the influence of powerful persons, and godfathers. The nosedive of numerous visions as a result of strong personalities' influence over the country's weak institutions has also been a curse to the masses, because when a particular agenda begins to yield and a change of government coincides with the transformation in progress, such policies and agendas are more often than not brought to a halt, and the masses become the vanquished. According to the March 4th, 2020 Punch Editorial, 'they suffered from policy reversals as well, as succeeding governments, rather than seeing to their proper execution, devised new programs, primarily slogans that do not outlive the administrations that devised them... These included the Seven Point Agenda, Transformation Agenda, and Economic Growth and Recovery [5].

Reckoning with the various antecedents plummet agendas, plus the last vision 20: 2020 that failed to hurl the nation among the 25 biggest economies as was envisaged, one is therefore compelled to believe that Nigeria's poverty reduction schema to lift 100 million citizens out of poverty is one in the series of bogus agendas of the Nigerian government, whose realization has always been predestined in an optical illusion.

## **Government's Failure to Learn from the Past**

Indeed, as the saying goes, 'once battered, twice shy'. That is, after making a mistake, one is continually warned not to do the same mistake again. The Nigerian government, on the other hand, has frequently rejected this dictum. Successive administrations have failed to learn anything from prior failed visions; an accompanying indicator that was obvious in all previous plans is that the same flaws continued to resonate in following plans. For example, the vision 20:2020, which aimed to place the country among the top 25 economies in the world,

failed miserably, and the ambition proved unattainable. Despite the fact that it was evident to the Nigerian government, they were unwilling or unconcerned to form a review committee to at least shed light on why the vision could not become a reality. Instead, it was their customary ‘haphazard decennia program’ that gave rise to the present ten-year development plan envisioned to eradicate poverty among residents with the theme motto of ‘lifting 100 million Nigerians out of poverty by the year 2030.’

On average, before the government would propose new agenda, the following questions should have been reviewed for legitimate responses. What went wrong with such visions, for example? Where did we get stuck? What can we take away? And how can we implement the modifications that have been highlighted? These should have served as the foundation for evaluation or appraisal in order to complete tasks appropriately before moving on to the next stage of agenda scheming.

### **Conclusion**

It is often said and believed that ‘if one fails to plan, one has also planned to fail’. But, if this assertion is unarguably true, then the case of Nigeria planning relentlessly yet, failing in her developmental strides rightly challenged the irrefutability of this aphorism. Or could agenda escapades in Nigeria have better been represented with the phrase ‘Planning to fail’? By this we can decipher that to plan is trivial and to guide against failure becomes the major undertaking. And how do we guide against failure? The answer to this question seems embedded in the plan. Therefore, such posers like the effectiveness of the plan, articulation of the plan, unambiguousness of the plan, political will and commitment with the plan, firm implementation of the plan, constant monitoring of the plan and feedback of the plan must all be appreciated to have a far-reaching agenda that fulfills visualization.

Whilst envisioning as a mental picture of thought is a genuine scaffold for development and usual practice for many nations. The majority of the innovations in the world are harvest of dreams and imagination. However, its prepared reality goes a long way in its realization. The Nigerian project 2030 happens to be a plan that is not realizable owing to the reasons heralded in the preceding breakdown. Nevertheless, for a sensible envisioning, it must progress out of the citizens and personify their realities, idiosyncrasies and ambitions. Furthermore, it must be rooted in philosophical intellectualism as well as sincerity of intention. It is not feasible to realize the goal of lifting 100 million people out of poverty by 2030 in Nigeria, which is rife with massive corruption, infrastructural decay, and the persistent despondency of the majority of the Nigerian population, as well as widespread dissatisfaction and a lack of quality governance. Specifics on the ground give no indication of the possibility of achieving the lofty goals of Project 2030. Firmness in its pursuit is equivalent with wanting what is neither practicable nor workable; it is just eating more than the system can digest or spreading herself too thin.

Previously, this was an issue in most of the visions hatched in the country, and it has now been expanded to the Federal government's plan to elevate 100 million residents out of poverty in a decade. However, in order for the schema to avoid optical illusion, several fundamental difficulties must be abandoned. There must be a significant investment in infrastructure upgrades. It is alarming that Nigeria, with a population of over 211 million people, continues to rely largely on road transportation as the sole feasible mode of transportation for products and services. The modern transportation system is more than just a road. In essence, railway networks must be aggressively built to provide as an alternative enhancing the road system. Not only that, but Nigeria must spend extensively on electricity generation in order to power cottage businesses, which are primarily needed for job prospects, which are critical to raising 100 million Nigerians out of poverty.

Similarly, the problem of corruption must be tackled headlong. Corruption is a huge problem in Nigeria, and it has effectively pushed progress to the back burner. People must actively participate in the plan to the point that they regard the initiative as belonging to them. In addition, the government must have the political will to see the idea through to completion. As a result, if the Nigerian government is to envision a future developmental agenda, it must address all the veils and chaff that have flawed ensuing visions before going all out to have its whippersnapper slogan blown.

## REFERENCES

1. 2019 Poverty and Inequality in Nigeria: Executive Summary. *National Bureau of Statistics (NBS)*. Report Date: May 2020: 1–27. URL: <http://www.ifra-nigeria.org/img/pdf/muslim-christians-religious-violence-nigeria.pdf> (accessed: 01.10.2022).
2. World Population Review. *Poverty Rate by Country 2021*. URL: <https://worldpopulationreview.com/country-rankings/poverty-rate-by-country> (accessed: 01.10.2022).
3. Ugwuanyi B.I., Chukwuemeka E.O. The Obstacles to Effective Policy Implementation by the Public Bureaucracy in Developing Nations: The Case of Nigeria. *Kuwait Chapter of Arabian Journal of Business and Management Review*. 2013; (2)7: 59–68.
4. Onyekwena C.A. *Conference Paper Presented at Senegal National Workshop on Data Roadmaps for Sustainable Development, Aligning National Policies to SDGs in Nigeria at King Fahd Palace, Dakar, Senegal*. February 22nd-3rd March; 2013.
5. From Ghastly Vision 2020 to Sustainable 2030 Plan. *The Punch Newspaper*. URL: [www.punchng.com](http://www.punchng.com) (accessed: 01.08.2022).
6. Abuja O.A. FG Approves National Poverty Reduction Strategy. *The Torch*. URL: [www.thetorch.ng](http://www.thetorch.ng) (accessed: 01.08.2022).
7. Buhari M. *Implementation of the SDGs: A National Voluntary Review an Opening Statement by the President on the First National Voluntary Review on the Implementation of the Sustainable Development Goals SDGs with the Theme "Eradication of Poverty and Promoting Prosperity in a Changing World"*. Published by the office of the Senior Special Assistant to the President on SDGs. Abuja: Federal Government Press; 2017.
8. Falana F. *The Nigerian Vision 2020: Facts or Fiction. An Address Presented at the Law Week of the Law Students' Association of Nigeria*. Delta State University; 2008.
9. Olaniyan A.O., Adetoye D. Nigeria and the Vision 20:2020 Projection: Building Castle in the Air? *British Journal of Education, Society & Behavioural Science*. 2016; (15)2: 1–8. <https://doi.org/10.9734/BJESBS/2016/8101>

10. Ayoade J.A. *Justice Development and Peace Commission Ijebu-Ode Catholic Diocese*. A conference paper presented on the challenge of NEPAD to the African Civil Society, towards peoples' appropriation of NEPAD. April 20nd-23rd; 2013.
11. Shittu J. *Which Way Forward for Nigeria? at the Center for Public Policy Alternatives 3rd Floor West Wing Catholic mission Lagos Island*. A paper presented on 'Prioritizing Targets for Implementation'. August 28th-30th; 2015.
12. Buhari M. *Nigeria Integration of the SDGs into National Development Planning an Opening statement by the President on the Second National Voluntary Review on the integration of the Sustainable Development Goals SDGs*. Abuja: Federal Government Press; 2020.
13. Dahida D.P., Maidoki B.P. Public Policy Making and Implementation in Nigeria: Connecting the Nexus. *Public Policy and Administration Research*. 2013; (3) 6: 56–64.
14. Makinde T. Problems of Policy Implementation in Developing Nations: The Nigerian Experience. *Journal of Social Sciences*. 2005; 1(11): 63–69. <https://doi.org/10.1080/09718923.2005.11892495>
15. Atisophon V., Bueren J., Paepe G.D., Garroway C., Stijns J. Revisiting MDG Cost Estimates from a Domestic Resource Mobilization Perspective. *OECD Development Centre Working Paper, No.306*. Paris: OECD Development Centre; 2011.
16. Ajiboye M.B., Awe E.N. Science and Technology: A Misfortune in Camouflage for Niger Delta Territory. *International Journal of Management, Social Sciences, Peace and Conflict Studies (IJMSSPCS)*. 2020; 3(3): 231–244.

#### Information about the author:

*Babatope M. Ajiboye* — Lecturer of the Department of Peace and Conflict Studies, Federal University Oye-Ekiti (Nigeria) (ORCID ID: 0000-0002-7992-3099) (e-mail: [batatope.ajiboye@fuoye.edu.ng](mailto:batatope.ajiboye@fuoye.edu.ng)).

## Программа сокращения бедности в Нигерии: хватит ли ресурсов?

Б.М. Аджибойе  

Федеральный университет Ойе Экити,  
Экити, Нигерия

 [batatope.ajiboye@fuoye.edu.ng](mailto:batatope.ajiboye@fuoye.edu.ng)

**Аннотация.** Правительство Нигерии рассчитывает эффективно помочь 100 миллионам нигерийцев справиться с бедностью к 2030 году. Без сомнения, правительство было вынуждено вмешаться из-за крайней нищеты в стране, о чем свидетельствует большое количество детей, не посещающих школу, гендерные трудности и бедственное социально-экономическое положение жителей. С целью выбраться из этого бедственного положения правительство Нигерии разработало план, способный решить эти проблемы менее чем за десятилетие. Однако исследования указывают на целый ряд неудач нигерийского правительства в этой области, неуместных приоритетов, поспешных утверждений государственных политических программ и их неэффективной реализации. На основе анализа этого опыта и выявленных слабых мест политической и управленческой систем, в статье рассматривается перспектива реализации государственного плана по борьбе с бедностью. Проект рассматривается в контексте прозвучавших отчетов о неэффективности предыдущих программ и экономических реалий страны. На основании предпринятого анализа в статье строится предположение о чрезмерной и даже фанатичной попытке реализовать проект, который не опирался на опыт прошлых подобных проектов и может привести к тем же результатам.

**Ключевые слова:** сокращение бедности, Нигерия, государственный план, государственная политика

**Заявление о конфликте интересов:** Автор заявляет об отсутствии конфликта интересов.

**История статьи:**

Статья поступила в редакцию: 01.03.2022. Статья принята к публикации: 17.10.2022.

**Для цитирования:**

*Ajiboye B.M. Nigeria's Poverty Reduction Scheme: Spreading Herself Too Thin? // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Государственное и муниципальное управление. 2022. Т. 9. № 4. С. 475–489. <https://doi.org/10.22363/2312-8313-2022-9-4-475-489>*

**Информация об авторе:**

*Babatope M. Ajiboye* — преподаватель кафедры мира и конфликтологии Федерального университета Ойе Экити (Нигерия) (ORCID ID: 0000-0002-7992-3099) (e-mail: babatope.ajiboye@fuoye.edu.ng).

**ДЛЯ ЗАМЕТОК**

---